

2m11.2599.5

Université de Montréal

Les régions au sein de l'Union européenne:
des sujets de droit en devenir

par

Christina Vigna

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des Études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître en droit (LL.M.)

Septembre, 1997

© Christina Vigna, 1997



AZBD

U54E

1998

V.007

Page d'indentification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé:

Les régions au sein de l'Union européenne:
des sujets de droit en devenir

Présenté par:

Christina Vigna

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

Présidente ou président du jury	M. José Woehrling
Directeur de recherche	M. Francis Rigaldies
Membre du jury	M. Jean Leclair
Représentante ou représentant du Doyen	-

Mémoire accepté le: 17 mars 1998

SOMMAIRE

Le but du présent mémoire consiste à déterminer quel est le statut juridique des régions eu égard à leurs pouvoirs et à leurs devoirs à l'intérieur de l'ordre juridique actuel de l'Union européenne.

Pour ce faire, il importe d'examiner, dans un premier temps, l'évolution du droit à travers la Politique Régionale mise sur pied par la Communauté européenne au début des années soixante-dix sur la base du Traité de Rome de 1957. Bien que la prise en compte des régions à cette époque en soit une plus économique que juridique, l'analyse de la politique régionale communautaire est intéressante du fait qu'elle permet de nous situer en plein coeur des défis régionaux ainsi que de mesurer la lente ascension des régions en tant qu'objets de droit communautaire. En effet, c'est à travers l'évolution juridique et institutionnelle de la politique régionale que les entités infra-nationales se sont dotées de capacités juridiques, obtenant ainsi une certaine reconnaissance organisationnelle et un détachement du joug étatique.

Néanmoins, les régions évoluent dans un cadre juridique communautaire global qui influe sur les simples règles de la politique régionale communautaire. Dès lors, bien que le Traité de Maastricht ait octroyé aux régions des outils qui semblent ambitieux, permettant à ces dernières d'être aujourd'hui qualifiées de sujets de droit, celles-ci se doivent de répondre à des obligations spécifiques provenant non seulement du droit communautaire mais également du droit étatique. Nous nous interrogerons donc, dans un deuxième temps, sur les capacités réelles des régions de s'inscrire et de s'affirmer au sein de l'Union européenne. Nous examinerons plus particulièrement l'interaction existant entre le développement des régions et la politique de concurrence communautaire, de même que le degré de participation des régions à l'élaboration du droit communautaire et à l'intégration de ce dernier dans le système juridique national. Pour illustrer ces points, l'exemple des régions italiennes sera présenté pour des raisons que nous justifierons plus en avant.

Nous constaterons ainsi que bien qu'une décentralisation ait effectivement eu lieu en faveur des régions, l'interventionnisme de la Communauté de même que le paternalisme étatique demeurent, à des degrés divers, décriant ainsi deux lacunes majeures de la structure de l'Union européenne soit, le principe de subsidiarité et le déficit démocratique. La poursuite de l'intégration européenne ne peut continuer sans colmater ces vices de structure et sans définir un véritable modèle politique pouvant guider l'édification de cet "organe supra-national non identifié". Dans un troisième temps, c'est donc l'analyse des solutions envisageables venant répondre à ces lacunes que nous tenterons de proposer.

À la lumière du présent mémoire, nous serons donc à même de constater que bien que les régions aient acquis des outils juridiques leur permettant de se faire entendre, ces instruments demeurent fragiles face aux défis qui attendent l'Union au tournant de ce prochain siècle. Face à ces incertitudes, il serait plus prudent de qualifier les Régions comme étant des sujets de droit en devenir...

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	p.1
----------------------------	-----

TITRE 1 LA POLITIQUE RÉGIONALE ET SON ÉVOLUTION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

CHAPITRE 1: L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE SOUS LE TRAITÉ DE ROME: de l'insuffisance juridique à la volonté politique.....	p.5
--	------------

1.1. LA POLITIQUE RÉGIONALE AU PREMIER TEMPS DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

1.1.1. Existait-il une philosophie régionale lors de l'institution du Traité de Rome ?.....	p.5
1.1.2. Les causes ayant contribué à la création d'une politique régionale.....	p.6

1.2. LA CRÉATION ET L'ÉVOLUTION DU FEDER DE 1975 À 1985

1.2.1. Le Règlement de 1975 instituant le FEDER.....	p.7
1.2.2. Les caractéristiques essentielles du nouveau Règlement de 1984.....	p.8

1.3. OBSERVATIONS SUR LES DIFFICULTÉS MAJEURES RELATIVES À LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE EFFICACE

1.3.1 Les limites des règlements instituant la politique régionale communautaire.....	p.10
A) L'absence du principe d'additionnalité.....	p.10
B) L'absence de contrôle de la part de la Commission.....	p.12
C) L'absence de la participation des régions.....	p.12
1.3.2. Les OID et les PIM en tant que précurseurs d'une politique régionale fondée sur une relation trilatérale.....	p.13

Conclusion.....	p.14
------------------------	-------------

**CHAPITRE 2: L'INTRODUCTION PAR L'ACTE UNIQUE
EUROPÉEN DE LA POLITIQUE DE COHÉSION
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....p.16**

**2.1. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE
DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE**

- 2.1.1. Le renforcement de l'efficacité du FEDER à travers les articles
130 A) à 130 E) de l'AUE..... p.17
- 2.1.2. Les objectifs contribuant à renforcer l'efficacité et à coordonner
les interventions du FEDER.....p.19

**2.2. LES PRINCIPES ET MOYENS GUIDANT LA POLITIQUE
DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE**

- 2.2.1. Les principes de la cohésion économique et sociale ouvrant la
voie à une approche trilatérale dans l'application de la politique
régionale..... p.21
- 2.2.2. Les Cadres Communautaires d'Appui: dimension programmatique
de la politique régionale communautaire.....p.23
- 2.2.3. La Commission en tant que nouvel acteur encadrant l'élaboration de la
politique régionale.....p.25

**2.3. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE:
UNE EFFICACITÉ CONTROVERSÉE**

- 2.3.1. Les déficiences administratives quant à l'application des objectifs
de la politique de cohésion..... p.27
- 2.3.2. Les déficiences administratives quant à l'application des principes
de la politique de cohésionp.28
- 2.3.3. Le maigre impact macro-économique.....p.29
- Conclusion**.....p.30

**CHAPITRE 3: LE DEVENIR DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT.....p.31**

**3.1. L'APPORT DES NOUVEAUX OUTILS JURIDIQUES: les régions
en tant que sujets de droit commun**

- 3.1.1. Les réajustements des cinq objectifs de la politique de cohésion..... p.32
- 3.1.2. L'implication renforcée des autres instruments financiers.....p.34
- A) Un nouveau fonds structurel: le Fonds de Cohésion.....p.34
- B) La Banque européenne d'investissement et le
Fonds européen d'investissement.....p.35
- 3.1.3. Les régions et leur participation dans un nouveau système institutionnel.....p.36
- A) La création du Comité des Régions.....p.36
- B) L'accès au Conseil des Ministres.....p.38

3.2. LA NOUVELLE APPROCHE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE: UNE VISION DÉCENTRALISÉE

3.2.1. Les trois propositions du Sommet d'Edimbourg.....	p.39
3.2.2. Les initiatives régionales transfrontières.....	p.41
3.2.3. Une vision décentralisée de la politique régionale.....	p.42

3.3. L'IMPACT RÉEL DE CETTE NOUVELLE RÉFORME

3.3.1. Bruxelles devient-il à son tour agent centralisateur?.....	p.44
3.3.2. L'hétérogénéité régionale présente au sein du Comité des Régions.....	p.46
3.3.3. Les accords transfrontières en tant que facteur aggravant le clivage entre les régions.....	p.47

Conclusion	p.49
-------------------------	------

TITRE II LES VARIABLES COMMUNAUTAIRES ET ÉTATIQUES INFLUANT SUR LA POLITIQUE RÉGIONALE

CHAPITRE 1: LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS UN CONTEXTE DE LIBRE MARCHÉ..... p.53

1.1. L'AIDE D'ÉTAT EN TANT QUE COMPROMIS ENTRE LA LIBRE CONCURRENCE ET LA POLITIQUE RÉGIONALE

1.1.1. La politique régionale en conflit avec la libre concurrence.....	p.53
1.1.2. L'article 92(3) a) et c) en tant qu'instrument juridique justifiant une intervention favorable au développement économique des régions.....	p.54
A) La définition de l'Aide d'État.....	p.54
B) Les régions bénéficiant de l'Aide d'État	p.55
C) Les règles d'appréciation pour la mise en application de l'Aide d'État.....	p.57
1.1.3. Le rôle de la Commission dans l'application du régime d'Aide d'État.....	p.58
A) Un pouvoir discrétionnaire.....	p.59
B) Un pouvoir normatif.....	p.59

1.2. ANALYSE D'UN CAS PRATIQUE: *l'affaire Du Pont de Nemours Italiana c. Unità Sanitaria Locale no.2 di Carrara*

1.2.1. Les faits.....	p.61
1.2.2. Le jugement.....	p.61
1.2.3. L'impact d'un tel jugement sur la politique de cohésion.....	p.63

**1.3. L'ANALYSE DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE
ET DE LA LIBRE CONCURRENCE À LA LUMIÈRE DU TRAITÉ
DE MAASTRICHT**

1.3.1. "Cohésion" et "concurrence": une bataille "constitutionnelle".....p.65
1.3.2. Perspectives: vers une amélioration de l'efficacité de l'aide régionale.....p.66
Conclusion.....p.68

**CHAPITRE 2: LA PARTICIPATION DES RÉGIONS DANS L'ÉDIFICATION DU
DROIT COMMUNAUTAIRE COMPTE TENU DE LEUR DIVERSITÉ
CONSTITUTIONNELLE**.....p.69

**2.1. LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES INFRA-ÉTATIQUES AU SEIN DES ÉTATS
MEMBRES**

2.1.1. Les États à structure fédérale.....p.70
2.1.2. Les États à structure régionale.....p.71
2.1.3. Les États à structure décentralisée et unitaire.....p.72

**2.2. LES DIFFÉRENTES VOIES DE PARTICIPATION DES RÉGIONS DANS LE
SYSTÈME DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE COMPTE TENU DE LA
DIVERSITÉ CONSTITUTIONNELLE**

2.2.1. Les voies directes et institutionnelles.....p.74
2.2.2. La voie non institutionnelle.....p.76

**2.3. LES CONSÉQUENCES DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU STATUT DES RÉGIONS SUR
L'INTÉGRATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

2.3.1. Une "Europe des Régions à deux vitesses".....p.78
2.3.2. La résurgence du nationalisme et du régionalisme.....p.80

Conclusion.....p.83

**CHAPITRE 3: LES RÉGIONS FACE À L'APPLICATION
EFFECTIVE ET UNIFORME DU DROIT COMMUNAUTAIRE**.....p.84

**3.1. L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE AU
MOYEN DU RECOURS EN MANQUEMENT**

3.1.1. La théorie de l'application uniforme du droit communautaire.....p.85
3.1.2. Le principe de l'autonomie institutionnelle.....p.86
3.1.3. La procédure en manquement.....p.87

3.2. ANALYSE D'UN CAS PRATIQUE: L'INTERVENTIONNISME DE L'ÉTAT ITALIEN DANS LES COMPÉTENCES RÉGIONALES POUR GARANTIR LE RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE

3.2.1. Le dispositif constitutionnel italien et la structure institutionnelle des régions.....p.89

3.2.2. La participation des régions italiennes à l'élaboration et à l'intégration du droit communautaire dans l'ordre juridique national avant 1987p.91

 A) Les solutions jurisprudentielles relatives à la coexistence entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national.....p.91

 B) Les difficultés liées à la mise en oeuvre du droit communautaire dans l'ordre juridico-institutionnel italien.....p.93

3.2.3. Les tentatives de réformes du système institutionnel italien quant à la participation des régions à la mise en oeuvre du droit communautaire.....p.95

 A) Loi Fabbri de 1987.....p.95

 B) Loi la Pergola de 1989.....p.96

3.3. LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION UNIFORME ET EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LES RÉGIONS

3.3.1 Les régions comme objets de droit commun mais sujets de second rang.....p.98

3.3.2. La légitimation de l'interventionnisme de l'État découlant de sa responsabilité face à la communauté européennep.100

3.3.3. La légitimation de l'interventionnisme de l'État devant l'hétérogénéité des compétences régionales entre les différents États membres.....p.102

Conclusion.....p.103

TITRE III

**SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES:
LA VOCATION DES RÉGIONS DANS
LE PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

**CHAPITRE 1: INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'APPORT DES RÉGIONS
AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**p.107

1.1. MISE EN CONTEXTE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....p.107

1.2. L'INTERPRÉTATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....p.109

 A) Les principes d'attribution limitative de compétences et de fonctionnalité.....p.110

 B) Le principe de subsidiarité.....p.110

 C) Le principe de proportionnalité.....p.112

1.3. LA MISE EN APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	p.113
A) Les difficultés rencontrées lors de l'application du principe de subsidiarité.....	p.113
B) Les écueils à éviter.....	p.115
C) Perspectives.....	p.117
Conclusion	p.118

CHAPITRE 2: INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'APPORT DES RÉGIONS EN VUE DE RÉSORBER LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE.....p.119

2.1. DEUX INTERPRÉTATIONS DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE	p.119
2.2. LES ACQUIS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT EN FAVEUR DE LA RÉSORPTION DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE	p.121
2.3. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES	p.122
A) La consolidation du processus démocratique au niveau communautaire.....	p.122
B) La consolidation du processus démocratique au niveau national.....	p.125
Conclusion	p.126

CHAPITRE 3: INTÉGRATION EUROPÉENNE: LES OPTIONS INSTITUTIONNELLES POSSIBLES..... p.127

3.1. DEUX VOIES POSSIBLES: LA RENATIONALISATION OU LA CONFÉDÉRATION	p.128
A) La Renationalisation.....	p.128
B) La Confédération.....	p.129
3.2. LA TROISIÈME VOIE POSSIBLE: LA FÉDÉRATION	p.130
A) Le fédéralisme: de la théorie à la pratique.....	p.130
B) L'ébauche d'un projet fédéraliste.....	p.132
3.3. PERSPECTIVES: LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES À LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE	p.134
Conclusion	p.135

CONCLUSION.....p.136

BIBLIOGRAPHIE.....p.139

Ce mémoire est le résultat d'un parcours universitaire duquel je ne peux dissocier le soutien constant et la grande disponibilité du Professeur Francis Rigaldies.

INTRODUCTION

La reconsidération de la place occupée par les régions au sein de l'État de même que sur la scène internationale est un sujet qui suscite un intérêt croissant chez de nombreux auteurs. L'époque n'est pas si lointaine où centralisation était synonyme d'efficacité. En effet, les régions ont longtemps été perçues comme des reliques du passé constituant des obstacles empêchant toute modernisation.

À l'ère de la mondialisation et de globalisation des marchés, les entités infra-étatiques jouent paradoxalement un rôle important et ce, sur deux plans. En premier lieu, les régions constituent un des instruments de flexibilité venant répondre de façon dynamique aux exigences liées à la compétitivité et à l'interdépendance des marchés mondiaux. Ainsi, une décentralisation en faveur des régions constitue un remède à la sclérose que peut causer une centralisation excessive des États. De plus, les régions garantissent le respect des cultures et des valeurs face à un phénomène de mondialisation qui tend à tout uniformiser sur son passage. Il importe donc que les régions s'inscrivent dans un monde de décentralisation et de subsidiarité.

C'est justement dans ce contexte que l'Union européenne tente d'insérer les collectivités régionales. En effet, l'ordre juridique communautaire cherche à harmoniser à la fois les compétences de la Communauté, de l'État et de la région. C'est donc la recherche d'une solution juridique et institutionnelle menant à un juste équilibre entre ces trois paliers décisionnels qui constituera le fil directeur du présent mémoire. Pour ce faire, nous examinerons l'évolution de la politique régionale communautaire qui a permis une prise de conscience de l'importance des régions dans la structure organisationnelle de l'Union (Titre 1). C'est ainsi que les régions sont passées de simples objets de droit à d'authentiques sujets de droit en devenir. Néanmoins, bien que les instruments juridiques soient mis en place pour instaurer un véritable dialogue trilatéral, ces dernières sont soumises à des limites tant communautaires qu'étatiques venant restreindre leurs prérogatives (Titre 2). Pour mener à bien le processus d'intégration européenne, il importe donc que les Quinze précisent la vocation des régions à la lumière du principe de subsidiarité ainsi que par la résorption du déficit démocratique. Au cours de la prochaine décennie, la place des régions ne pourra être assurée que par une réforme des institutions communautaires et un modèle politique de l'Union défini (Titre 3).

TITRE 1

LA POLITIQUE RÉGIONALE ET SON ÉVOLUTION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

“La Communauté est placée face à la question de savoir si elle restera uniquement une communauté de libre-échange des marchandises dans un système de concurrence européen, ou si elle deviendra une véritable communauté de progrès économique et social. Si l’on se décide pour ce progrès, chaque pays membre est alors responsable de la priorité de chaque autre pays membre. Le développement des régions retardataires n’est plus alors la tâche des gouvernements nationaux respectifs, mais de toute la Communauté.”
(Helmut Kohl, 1972)

Lors de la création de la Communauté Économique Européenne (CEE) instituée par le *Traité de Rome* en 1957, les six États fondateurs¹ se fient à l'établissement des politiques libre-échangistes du Marché Commun pour venir corriger toute disparité économique entre les États et leurs régions. Cette politique de laisser faire, basée sur leur confiance en la main invisible communautaire, fait en sorte que le *Traité de Rome* ne contient aucune disposition spécifique liée à une politique régionale communautaire. Il est vrai que les pays membres ont pu bénéficier, jusqu'au milieu des années soixante-dix, d'un effet de croissance économique dû en partie à une conjoncture favorable mais aussi à la mise en place du Marché européen. Néanmoins, malgré un taux de chômage communautaire ne dépassant guère les 3.5%, certaines régions, dont le *Mezzogiorno* en Italie, affichaient déjà un taux de 8.3%, constituant à lui seul, 64% de la part du chômage communautaire.²

Une véritable prise de conscience eut lieu lors des trois élargissements successifs de 1972, de 1980 et de 1986.³ Et pour cause, à chaque élargissement, la Communauté héritait d'un État membre dont les disparités économiques et sociales infra-régionales étaient de plus en plus alarmantes. On constate que les régions les plus prospères, avec à leur tête Groningue aux Pays-Bas et Hambourg en Allemagne, sont trois fois plus riches et investissent trois fois plus dans leur tissu économique que les dix régions les plus pauvres du Portugal. Cette hétérogénéité est d'autant plus notable au niveau du PIB lorsque l'on constate que le cinquième de la population des régions en retard de développement dispose d'un revenu moyen inférieur à 75% de la moyenne communautaire.⁴

La mise en place progressive d'une action structurelle communautaire s'est donc instaurée au moyen de la coordination de trois Fonds: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). De ces trois fonds, seul le FEDER fera l'objet de nos propos, car c'est sur lui que reposent principalement les cinq objectifs d'aide aux régions défavorisées menant à la Cohésion économique et sociale instituée par l'*Acte unique européen* de 1987. À l'aube des années quatre-vingt-dix, la Cohésion économique et sociale des États membres devient la grande cause de l'Europe communautaire et constitue la pierre angulaire pour la réussite du marché unique en devenir. En effet, la troisième phase de l'Union économique et monétaire n'est plus un spectre, mais une réalité exigeant une homogénéité économique car sans cohésion, point de convergence.⁵

En 1993, la ratification du *Traité sur l'Union européenne* vient renforcer cet effort en apportant aux régions des Quinze, non seulement des outils relatifs au développement économique des régions, mais également des moyens institutionnels et juridiques donnant désormais aux régions un statut privilégié au sein de l'architecture décisionnelle communautaire.

¹ L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

² Jeff KENNER, "Economic and Social Cohesion: the Rocky Road Ahead" (1994) 1 *Legal issues of European Integration*, 8.

³ Royaume-Uni (1972), Grèce (1980), Portugal et Espagne (1986).

⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS D'EUROPE, *Aide aux régions d'Europe*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992, p. 1.

⁵ Christian MESTRE, Yves PETIT, "La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne", (1995) 2 *RTD eur.* p.298

Malgré le fait que ce présent titre soit un commentaire juridique exposant l'évolution de la politique régionale communautaire, on ne pourra faire abstraction de réalités politiques, économiques et sociales quant aux problèmes entourant l'élaboration juridique et institutionnelle du FEDER. C'est donc à la lumière d'un ensemble d'événements que nous aborderons notre sujet selon une méthode chronologique rythmée par les trois temps qui ont forgé l'Union européenne, soit: le *Traité de Rome* pour la période allant de 1953 à 1986 (Chapitre 1), l'*Acte unique européen* pour celle de 1986 à 1993 (Chapitre 2) et, finalement, l'actuel *Traité sur l'Union européenne* (Chapitre 3). Ainsi, après chaque chapitre, nous serons à même de mieux apprécier les enjeux du débat et d'établir un pronostic quant à leurs issues.

CHAPITRE 1

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE SOUS LE TRAITÉ DE ROME: de l'insuffisance juridique à la volonté politique

1.1. LA POLITIQUE RÉGIONALE AU PREMIER TEMPS DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

1.1.1. Existait-il une philosophie régionale lors de l'institution du Traité de Rome?

En 1957, la problématique des disparités régionales semble pratiquement absente de l'esprit des rédacteurs du *Traité de Rome*. En effet, les quelques dispositions disparates y afférentes ne font pas l'objet d'un titre particulier. La Communauté se garde de vouloir énoncer quelque principe relatif à une politique régionale communautaire. Il faut donc analyser le texte pour être en mesure de trouver de vagues allusions aux problèmes régionaux.

Le *préambule* du traité de la CEE nous introduit à la problématique régionale en mentionnant une déclaration de principe fort générale soit, “*de renforcer l'unité des économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées*”. L'*article 2⁶* de ce même traité est l'instrument qui, comme on le verra subséquemment, permet de recourir au pouvoir implicite de la Communauté basé sur l'*article 235* du traité et de trouver ainsi le fondement juridique du règlement qui établira le FEDER. L'*article 92 par. 3a) et c)* constitue la disposition la plus explicite quant aux considérations relatives aux disparités régionales. En effet, cet article, que nous examinerons plus en détail sous le second titre de ce travail, fait exception au libre-marché en réglementant et en autorisant les aides nationales à finalité régionale.

De ce saupoudrage textuel, seul l'*article 130* du traité semble être le précurseur d'une politique régionale communautaire. En effet, il institue la Banque européenne d'investissement (BEI). Néanmoins, son rôle se limite essentiellement à octroyer des prêts aux États membres pour qu'ils développent leurs infrastructures de base. Ainsi, de 1958 à 1977, la BEI a consenti près de

⁶ *Article 2 du Traité de Rome*: “La Communauté a pour mission (...) de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté.” (nous avons souligné)

65% de ses prêts aux projets de développement régionaux dans les zones communautaires les moins favorisées.⁷ À cette époque, les membres estiment que cet incitatif est suffisant pour amoindrir les disparités régionales.

Une autre raison, juridico-politique, justifie cette absence de disposition législative permettant de conférer aux institutions de la Communauté les compétences nécessaires en faveur du développement régional. Les gouvernements nationaux veulent demeurer les seuls acteurs en matière de politique territoriale et refusent de reconnaître à la Communauté une quelconque compétence d'intervention. En effet, dès 1967, la Direction générale des politiques régionales (DG XVI) est créée, et, en 1969, la Commission tente de présenter un premier ensemble de propositions pour le développement d'une politique régionale. L'accueil demeure plutôt froid, sauf pour l'Italie. Cette attitude des États cadre avec la vision centralisatrice du pouvoir national face à la menace d'une autorité supra-nationale.

1.1.2. Les causes ayant contribué à la création d'une politique régionale

Deux facteurs à la fois économiques et politiques vont venir rendre plus urgente la mise en place d'un programme régional communautaire.

En 1971, période d'euro-optimisme, le Rapport Werner propose le projet d'une Union économique et monétaire pouvant entrer en vigueur dès 1980! Or, la mise en place de ce plan fort ambitieux risque, à l'époque, d'exacerber les disparités régionales. Il devient urgent pour la Communauté de s'impliquer et de venir suppléer à l'insuffisance des politiques gouvernementales nationales face aux bouleversements économiques prévisibles.

De plus, la possibilité d'un premier élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark est en pleine tractation. En effet, les déséquilibres régionaux qui existent au Royaume-Uni entre le sud-est prospère et les vieilles régions industrielles du nord-ouest sont notables. Il devient impératif de considérer une politique régionale, et ce, à la grande satisfaction de l'Italie qui trouve, en l'adhésion du Royaume-Uni, un partenaire de taille pour faire valoir ses besoins. En effet, la différence entre les taux de chômage des deux régions britanniques est comparable à celle qui existe entre le nord de l'Italie et le *Mezzogiorno*. Ainsi, à la Conférence de

⁷ Patrizio BIANCHI, "La réorientation des politiques structurelles de la CEE", (1991) 350 *R.M.C.* 599.

Paris de 1972, on consacra la volonté de créer un Fonds de développement régional au point 5 du communiqué final devenant ainsi la monnaie d'échange pour l'adhésion du Royaume-Uni au sein de la CEE.

Néanmoins, la crise pétrolière retarda de trois ans tout projet concret en la matière. C'est encore suite aux pressions du Royaume-Uni que les discussions reprirent: celui-ci menaça de mettre fin à sa contribution, jugeant celle-ci trop élevée eu égard à sa richesse relative. En décembre 1974, les Chefs d'États et de Gouvernements adoptent les nouveaux principes de politique régionale du rapport Thomson. Les lignes directrices de ce rapport invitent à la création d'un Fonds européen de développement régional (FEDER) dont l'action devrait venir compléter celle menée par les États membres. De plus, cinq types de régions ont été reconnues comme ayant un développement économique et social inégal:

- les régions en retard de développement, plus particulièrement situées dans la zone méditerranéenne, dépendantes de l'agriculture et ayant un bas revenu et de faibles infrastructures;
- les régions industrielles situées au nord du Royaume-Uni et de la Wallonie;
- les régions périphériques, telles que l'Irlande, ayant un accès difficile au marché communautaire;
- les régions frontalières confrontées aux barrières douanières des régions, telle l'Allemagne de l'Ouest;
- les régions urbaines à problèmes telles que Naples et Belfast, où sévissent des difficultés économiques, sociales et environnementales.⁸

1.2. LA CRÉATION ET L'ÉVOLUTION DU FEDER DE 1975 À 1985

1.2.1. Le Règlement de 1975 instituant le FEDER

Le FEDER se voit finalement institué par le biais de l'article 235⁹ du *Traité CEE* en réunissant l'unanimité du Conseil sur proposition de la Commission. Les États se gardent bien d'introduire le FEDER dans le traité, préférant l'édicter sous la forme du *Règlement n° 724/75*.¹⁰ De plus, les États maintiennent leur vision centralisatrice en établissant la prémisse qu'eux seuls

⁸ Allan WILLIAMS, *The European Community*, Oxford, Blackwell, 1994, p.173

⁹ Article 235: "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser (...) l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil (...) prend les dispositions appropriées."

¹⁰ J.O.C.E. N° L 73 du 21 mars 1975.

demeurent les mieux placés pour gérer les ressources communautaires en les ajoutant à leur propre politique régionale nationale. Dès lors, une coordination des fonds entre État et CE semble inutile.¹¹

Tel que l'expose l'analyse exhaustive de Julian Curral¹², trois particularités caractérisent ce règlement. En premier lieu, les zones régionales exigibles sont établies en fonction de la préexistence d'aides régionales nationales compatibles avec l'article 92, par. 3 du *Traité CEE*. En second lieu, la répartition des ressources (258 M écus en 1975) se fait selon des quotas nationaux rigides directement déterminés par un accord entre les États nationaux.¹³ Dès lors, hormis les règles dudit article 92, c'est aux seuls États membres qu'appartient l'initiative de définir quelles régions nécessitent l'aide communautaire. La Commission se voit ainsi mise à l'écart perdant tout droit d'appréciation. La dernière particularité concerne la possibilité d'obtenir le concours du Fonds, soit pour venir s'ajouter aux deniers nationaux, soit pour venir constituer un simple remboursement dans le cadre de projets de développement nationaux. En d'autres termes, le FEDER n'intervient qu'après qu'un État membre se soit décidé à s'immiscer. Les interventions se limitent à des projets ponctuels d'infrastructures dans les régions et secteurs déterminés par l'État bénéficiaire. Ainsi, les sommes allouées par le FEDER peuvent être perçues non pas comme une incitation à en faire plus, mais comme un moyen de réduire les propres dépenses nationales.¹⁴ Ce choix, dont bénéficient les États membres, fait donc abstraction de tout principe d'additionnalité ou de complémentarité de l'aide communautaire à l'aide nationale.

On constate donc un manque de coordination des politiques régionales au niveau de la Communauté et des États ainsi qu'une abstraction totale de la participation des entités régionales.

1.2.2. Les caractéristiques essentielles du nouveau Règlement de 1984

C'est lors de la révision triennale de 1979 que se fait la première réforme du Fonds au moyen du *Règlement n° 214/79*¹⁵. La Commission tente d'obtenir une autonomie dans la gestion

¹¹ J. KENNER, *loc.cit*, note 2, p.9.

¹² Julian CURRAL, "Le Fonds européen de développement régional des origines jusqu'à l'Acte unique européen" (1988) 1-2 *Cah. de dr. eur.*, p. 53.

¹³ Quotas nationaux établis en 1975: Italie 40%, Royaume-Uni 28%, France 15%, RFA 6.40%, Irlande 6%, Pays-Bas 1.7%, Belgique 1.5%, Danemark 1.3%, Luxembourg 0.1% in Bernard DeWITTE, "The Reform of the European Regional Development Fund" (1986) 23 *CML Rev.* 421.

¹⁴ *Id.* p.54.

¹⁵ J.O.C.E. N° L 35 du 9 février 1979.

d'une politique régionale et d'introduire une réelle coordination entre ses institutions et les responsables nationaux.

L'apport de ce règlement, qui vient casser la pratique rigide des quotas fixes, constitue uniquement un prélude à l'adoption du prochain règlement de 1984. En effet, une section hors quotas a été définie autorisant une action du FEDER en fonction de ses propres décisions. Les deniers sont alors alloués aux régions situées en dehors des zones aidées au niveau national, ce qui, en théorie, accorde au FEDER une plus grande autonomie par rapport aux politiques nationales d'aide régionale. Néanmoins, la Commission s'est vue limitée quant au pourcentage des sections appliquant la politique hors quotas. À l'origine, la Commission proposait que 13 % de ses dotations totales soient soumises aux sections hors quotas; le Conseil n'a retenu qu'un maigre 5%, vu la réticence de certains États à admettre le principe même d'une section hors quotas¹⁶.

Une nouvelle révision du règlement eut lieu après la soumission de plusieurs propositions par la Commission. En 1984¹⁷, la Commission obtient du Conseil l'autonomie souhaitée en pouvant décider de l'affectation de l'ensemble des ressources du FEDER dans les limites de fourchettes minimales et maximales pour chaque État membre. Il s'agit d'un système mixte basé toujours sur des quotas fixes auxquels est ajouté un montant supplémentaire à négocier avec la Commission. Dès lors, la Commission dispose d'une marge d'appréciation et peut ainsi mieux répartir les concours du Fonds en fonction de la qualité des programmes présentés par les États requérants au regard de critères énoncés à l'article 21 du *Règlement de 1984*, dont le paragraphe introductif se lit comme suit:

“Le concours du FEDER est décidé par la Commission en fonction de l'intensité relative des déséquilibres économiques dont est affectée la région où l'investissement est réalisé et de l'incidence sur l'emploi. La Commission examine notamment la cohérence de l'investissement sur l'ensemble des actions menées par l'État membre concerné en faveur de la région (...)”

“Ce nouveau modèle est donc fondé sur une forme planifiée d'allocations reposant sur les plans nationaux soumis à l'approbation de la Commission.”¹⁸ Ce système permet au FEDER de mettre les États membres en concurrence. Ainsi, plus un État souhaite un retour élevé, plus il doit

¹⁶ J. CURRAL, *loc.cit.*, note 12, p. 56.

¹⁷ *Règlement n°1787/84*, J.O.C.E. N° L 169 du 28 juin 1984.

¹⁸ P.BIANCHI, *loc.cit.*, note 7, p.601

se conformer aux exigences de la Commission. L'éligibilité au fonds ne dépend donc plus des seuls critères de l'État, mais aussi de la Commission. Cette politique permet donc de favoriser les pays les plus pauvres. En effet, lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986, le système de fourchettes s'est vu modifié de telle sorte que les six pays les plus riches (RFA, Bénélux, Danemark et France) se sont vu octroyer une garantie portant sur 11.7 % du budget du FEDER contrairement au 22% en vigueur sous l'ancien système¹⁹. De plus, ce règlement ajoute aux programmes d'intervention du FEDER, une mention spéciale en ce qui a trait aux régions industrielles en déclin venant ainsi répondre aux besoins insistants de la Grande Bretagne.

1.3. OBSERVATIONS SUR LES DIFFICULTÉS MAJEURES RELATIVES À LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE EFFICACE

1.3.1. Les limites des règlements instituant la politique régionale communautaire

A) L'absence du principe "d'additionnalité"

La persistance des quotas nationaux ainsi que l'absence de recherche de l'additionnalité des interventions du FEDER constituent les aspects les plus critiquables du système qui caractérise le Fonds jusqu'au milieu des années quatre-vingts. En effet, les États n'ont pas encore saisi ou voulu saisir que le développement économique des régions pourra être assuré seulement à la condition que les efforts du FEDER viennent compléter les interventions de l'État.

Lors des négociations pour l'adoption du *Règlement de 1984*, la Commission avait tenté d'introduire ce principe en proposant que les paiements du FEDER soient adressés, suivant le cas, aux autorités publiques, aux organismes ou aux autorités concernées. Néanmoins, le Conseil a tranché en décidant, en vertu des *articles 26, par. 3* et *28, par. 4* dudit *Règlement*, que les paiements devaient être faits à "*l'État membre ou à des autorités, organismes ou entreprises désignées par lui à cet effet*" (nous avons souligné). "En d'autres termes, seul l'État membre décidait de la destination finale du concours du FEDER - qui pourrait très bien n'être que le budget général de l'État, au titre de remboursement de dépenses déjà encourues."²⁰ Il ne s'agit donc que

¹⁹ Yves DOUTRIAUX, *La Politique régionale de la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p.25.

²⁰ J. CURRAL, *loc.cit.*, note 12, p. 63

d'un simple mécanisme de transfert budgétaire où le FEDER constitue un simple outil national venant remplacer les deniers de l'État en matière de développement régional. Le fait pour l'État de ne pas se voir contraint d'appliquer le principe de l'additionnalité vient freiner tout effort d'investissement national. Ce système contrevient ainsi aux propres objectifs du FEDER, laissant un État passif et attendant la manne communautaire pour faire face aux disparités régionales nationales. L'auteur J. Curral, reprenant les critiques de P. Romus à ce sujet, mentionne que ce mécanisme constitue "la négation même d'une politique régionale européenne, puisque les transferts s'opèrent uniquement au profit des États et nullement au profit des régions"²¹.

De façon plus générale, ce dernier avance que l'intervention limitée du FEDER résulte en partie de la nature essentiellement politique qui a caractérisé la naissance de ce Fonds au début des années soixante-dix. En effet:

*"A ses yeux le motif principal de sa création était d'apporter une réponse aux différends sur le financement du budget communautaire, dans le sens d'appliquer le soit disant "principe de juste retour". Cette thèse a été appuyée par des démonstrations tendant à établir à titre d'exemple, que de deux zones industrielles en déclin comparables, celle du Royaume-Uni vaudrait, en terme de recette du FEDER, 4 fois plus par habitant que celle située en Belgique."*²²

B) L'absence de contrôle de la part de la Commission

Une seconde critique nous vient de l'absence de contrôle et de véritables compétences politiques et juridiques de la part de la Commission sur toute aide régionale, du moins jusqu'à l'adoption du *Règlement de 1984*. En effet, nous avons pu constater que l'allocation des fonds relevait des gouvernements nationaux jusqu'au début des années quatre-vingts. Il fallut attendre le *Règlement de 1979* et, plus particulièrement, celui de *1984* pour qu'une relation bilatérale se crée entre les États et la Commission tout en conservant le cadre rigide des équilibres nationaux.²³ La distribution des ressources monétaires du FEDER s'est donc faite majoritairement sur des bases de nature quantitative et non qualitative. En effet, les quelques critères d'allocation des ressources mis en place par la Commission dans le *Règlement de 1984* ne faisaient pas le poids face au

²¹ *Id.*, p. 64.

²² *Ibid.*

²³ P. BIANCHI, *loc.cit.*, note 7, p.601.

mécanisme sophistiqué de transfert budgétaire. Ainsi, en 1980, seulement 143 des 3 252 demandes ont été rejetées par la Commission pour motif de fond!²⁴

L'absence de compétence de la Commission nous laisse encore là entrevoir un manque de cohésion de la part des États quant à l'importance de définir la nature et la forme de la problématique régionale dans un cadre communautaire. En effet, certains critiques ont même défini la politique régionale de l'époque par ces mots:

*"It can be suggested that the regional policy was as much an expression of expediency as commitment. It provided politicians, in a period of uncertainty and recession in Europe, with forward looking, positive rhetoric. As necessary this policy could be justified in moral, economic, or environmental terms."*²⁵

Nul doute qu'il y avait, au niveau de la gestion, insuffisance nette de toute évaluation technique, économique et financière des projets ainsi qu'une absence de contrôle des résultats.

C) *L'absence de la participation des régions*

A cette absence d'autorité communautaire, s'ajoute l'exclusion du rôle des régions dans l'élaboration des projets les concernant directement! En effet, même s'il est fait mention à *l'article 2(3)(a) du Règlement de 1984* que les autorités régionales concernées devraient intervenir dans l'élaboration de programmes régionaux de développement, cet article demeure un voeu pieux qui, en pratique, n'a pas sa place. De plus, *l'article 1(3)* de ce même règlement demande aux États de favoriser toute coopération entre les autorités régionales et locales, mais, lorsqu'on arrive au niveau pratique, on constate que l'édification des institutions communautaires ne donne aucune garantie quant à la participation des régions.²⁶

Dans un autre ordre d'idées, on constate que, malgré une augmentation substantielle du budget communautaire de 4.6% à 8.6% entre 1975 et 1984, les fonds alloués au FEDER demeurent relativement modestes face à l'énormité du problème et des besoins. En effet, avec l'élargissement de la Communauté à Douze au cours des années 1980, la diversité et la dimension des problèmes structurels n'ont fait que croître. On a ainsi vu s'élever de 36% la part de la population communautaire occupée dans le secteur agricole et, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal s'est

²⁴ B. DeWITTE, *loc.cit.*, note 13, .p.422.

²⁵ Joanne SCOTT, Wade MANSELL, "European Regional Development Policy: Confusing Quantity with Quality?" (1993) Vol.18. 2 *ELR.*, 91.

²⁶ B. DeWITTE, *loc.cit.*,note 13 ,p.430.

traduite par une augmentation de 18% de la population mais, de 30% en ce qui concerne les chômeurs.²⁷ L'importance des transferts est donc tout à fait marginale lorsque l'on constate que l'écart entre les 10 régions les plus fortes et les 10 régions les plus faibles pour ce qui est du PIB par habitant est, à l'époque, de 10 000 écus. Or, avec l'intervention du FEDER, une moyenne de seulement 17 écus par habitant sera investie!²⁸

1.3.2. Les OID et les PIM en tant que précurseurs d'une politique régionale fondée sur une relation trilatérale

En 1985, la Commission met en oeuvre une nouvelle stratégie permettant d'améliorer l'efficacité de ses actions régionales. Cette prise de conscience est en partie due à la Grèce qui menace de soulever son droit de veto face au projet d'élargissement à l'Espagne et au Portugal lors du sommet de Dublin, en décembre 1984. En effet, celle-ci exige que des fonds supplémentaires soient alloués aux régions faisant déjà partie de la Communauté. Ainsi sont créés les Programmes intégrés méditerranéens (PIM)²⁹ destinés aux régions de la Grèce, de l'Italie et de la France et ce, pour une période de 7 ans débutant en 1986.

Malgré le fait que ce programme soit le fruit d'un désaccord, il permet de reconnaître le clivage existant entre les États du Nord et les États du Sud. De plus, ce programme contribue également à adopter une solution cohérente face aux besoins de près de 50 millions d'habitants répartis entre ces trois pays.³⁰ Une somme considérable de 11.6 milliards d'écus a été allouée pour la mise en oeuvre de ces programmes. Toutefois, en 1987, ce montant ne représente que 0.5% du budget communautaire.

Par ailleurs, l'apport véritable de ces programmes provient du fait qu'ils s'inscrivent dans le cadre des Opération intégrées de développement (OID). Ces dernières opérations constituent une nouvelle approche de la politique régionale communautaire. En effet, la mise en oeuvre de ces OID est possible grâce à un ensemble d'investissements publics et privés dont les effectifs sont destinés à des zones infra-régionales affectées par des problèmes particulièrement graves. L'objectif est de favoriser le développement de ces régions au moyen d'actions coordonnées et programmées

²⁷ Jean-Claude SECHÉ, "La nouvelle réglementation des Fonds structurels (1ère partie)" (1989) 328 *R.M.C.*, p. 326.

²⁸ Daniel GADBIN, "Quelle politique régionale pour la communauté européenne" (1988) 314 *R.M.C.*, p. 71.

²⁹ Règlement 2088/85, J.O.C.E. N° L.197 du 27 juillet 1985.

³⁰ J. KENNER, *loc. cit.*, note 2, p. 11.

provenant de divers instruments financiers tant régionaux, nationaux que communautaires (FEDER-FSE-FEOGA). C'est donc une nouvelle approche fondée sur une relation trilatérale, ainsi qu'une reconnaissance explicite de l'autorité régionale. La portée politique est donc considérable, puisqu'elle implique pour une première fois l'établissement d'une relation directe entre la Communauté et les régions. De plus, les États, face à des distorsions régionales de plus en plus marquées, semblent soutenir cette nouvelle politique de la Commission. Ainsi, cette dernière voit s'atténuer la résistance des gouvernements, hostiles à une redistribution des ressources à l'échelle communautaire.³¹

La mise en oeuvre de ce nouveau système n'est pas sans faille. On y mentionne, entre autre, la complexité de son application, qui est soumise aux critères rigides des règlements communautaires, ainsi que les difficultés d'adaptation des différents systèmes d'administration des États membres. Néanmoins, en 1988, lors de la réforme successive et décisive de la politique régionale communautaire, les OID, mais surtout les PIM, feront figure de proue.

Conclusion

Force nous est de constater qu'après plus de 25 ans de vie communautaire, les progrès en matière de politique régionale sont presque nuls. En effet, entre les déclarations de principe du *Traité de Rome* et les résultats concrets obtenus, la marge est grande. Malgré la création du FEDER en 1975, les règlements adoptés par le Conseil ne suivent aucunement les propositions de la Commission, qui est en faveur d'un dialogue bilatéral entre la Communauté et les États membres, en vue d'atténuer les disparités économiques et régionales. Au contraire, le FEDER se voit refuser tout pouvoir d'initiative. Cette situation n'en est que plus favorable aux États membres qui utilisent le fonds uniquement en tant que transfert budgétaire. Le fonds apparaît dans cette perspective la négation de lui même.³² Reste à espérer, que le clivage économique aggravé par l'adhésion de nouveaux États membres, ainsi que les nouvelles tangentes adoptées par la Commission au moyen des PIM, sensibiliseront les États à établir un véritable dialogue avec la Communauté mais, également avec les régions. En effet, il est grand temps de réaliser que sans un effort de "cohésion"

³¹ Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR, Jean-Paul JACQUÉ, Denys SIMON, *Traité instituant la CEE*, Paris, Economica, 1992, p.742.

³² J.CURRAL, *loc.cit*, note 12, p.101

entre la Communauté, les États et les Régions, la construction européenne apparaîtra vite comme une leurre.

CHAPITRE 2

L'INTRODUCTION PAR L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN DE LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

C'est lors de l'entrée en vigueur de l'*Acte unique européen* (AUE), le 1er juillet 1987, que prend forme, au sein de son Titre V, la politique de "*cohésion économique et sociale*". Ce nouveau concept va s'exprimer, entre autre, par la réorganisation de la politique régionale et de celle du FEDER, instrument par excellence de l'action structurelle européenne. La politique régionale communautaire reçoit ainsi la consécration conventionnelle qui lui faisait défaut.

La cohésion économique et sociale a pour but de favoriser la mise en place de l'Union économique et monétaire, qui se concrétise en ce début des années quatre-vingt-dix. De plus, elle renouvelle l'idée générale de convergence, propre à la poursuite de la construction communautaire. Comme l'explique le Professeur Buzelay³³, il est important de distinguer la différence entre la notion de *convergence* et de *cohésion*. La première prend en considération le fait que dans un monde internationalisé, une évolution cohérente des grandeurs économiques importe pour ainsi prévenir toute incidence provenant des autres pays. Quant à la seconde notion, elle vient se substituer au concept plus restreint de convergence. Le fait que l'AUE "fasse expressément de la réduction des disparités régionales l'un des objectifs de la politique communautaire, souligne la poursuite de la convergence comme un aspect important du problème politique plus général de la cohésion"³⁴.

La nouvelle politique de cohésion vient combler les lacunes existantes du fait qu'elle prévoit: une cohérence des actions communautaires, nationales et régionales au moyen d'une réforme en profondeur du FEDER, et un transfert de ressources en fonction des capacités contributives des trois paliers institutionnels. Trois éléments majeurs composeront alors la politique régionale communautaire des années quatre-vingt-dix, soit: une redistribution du pouvoir entre les trois paliers institutionnels, l'application du principe d'additionnalité, ainsi que l'intervention grandissante de la Communauté pour coordonner le tout.

³³ Alain BUZELAY, Achille HANNEQUART, *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1994, p.21.

³⁴ *Ibid.*

2.1. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

2.1.1. Le renforcement de l'efficacité du FEDER à travers les articles 130 A) à 130 E) de l'AUE

A) Article 130-A

L'article 130-A de l'AUE introduit la nouvelle politique de *cohésion économique et sociale* en intégrant, dans le corps du traité, l'objectif régional qui figurait dans le préambule du texte de 1957. L'article se lit comme suit:

Afin de promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

De plus, cette définition est aussi fort similaire à celle de la politique régionale que l'on retrouve dans le *Règlement de 1984*, si ce n'est que l'on fait abstraction de toute mention de l'État au profit des régions. Cette altération aura pour but de surmonter le rôle, jusqu'alors dominant, des gouvernements nationaux, en donnant aux régions un rôle essentiel dans le processus de définition des politiques.

B) Article 130-B

Les moyens d'action pour mettre en oeuvre cet objectif nous sont présentés à l'article 130-B. Cet article est le résultat d'un compromis entre les "États du Nord", considérant la convergence des politiques économiques et la réalisation du Marché Intérieur comme les principaux instruments permettant de réaliser le rapprochement des économies, et les "États du Sud" présentant la convergence des économies comme un préalable à l'intégration dans la Communauté.³⁵D'après cet article, les moyens présentés, afin d'atteindre l'objectif de cohésion, se déclinent comme suit:

1. Obligation de la part des États de conduire leur politique économique et coordonner leur action avec celle des autres États membres.
2. Mise en oeuvre des politiques communes et du marché intérieur en tenant compte des objectifs énoncés.
3. Soutien de l'action structurelle par l'intermédiaire des Fonds (FEDER-FSE-FEOGA), de la BEI et par les "autres instruments financiers existants".

³⁵ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.-P. JAQUÉ, D. SIMON, *op.cit.*, note 31, p.747.

C) Article 130-C

Quant à *l'article 130-C*, il consacre l'existence du FEDER sur une base conventionnelle. Cette reconnaissance juridique va venir résoudre la difficulté antérieure, liée à la mise en place d'une véritable politique régionale communautaire. Le FEDER se voit ainsi muni du poids préalable à la réalisation des objectifs mentionnés subséquemment à *l'article 130-A*. De plus, reprenant les mêmes termes que *l'article 3* du *Règlement de 1984*, cet article précise la double vocation du Fonds soit, le développement des régions en retard et la reconversion des zones industrielles en déclin.

D) Article 130-D

Les bases des *articles 130 A) à 130 C)* étant ainsi établies, il reste au Conseil, sur proposition de la Commission, à statuer, à l'unanimité, sur les modifications nécessaires en vue de préciser la mission des trois Fonds structurels et la coordination de leurs interventions avec la Banque européenne d'investissements (BEI). C'est ce que propose *l'article 130-D*, qui laisse un délai d'un an à la Commission, à partir de l'entrée en vigueur de l'AUE, pour formuler une proposition d'ensemble après quoi, ledit article devient caduque. C'est ainsi que le *Règlement-cadre n° 2052/88*³⁶ du 24 juin 1988 est adopté dans les conditions et délais énoncés à *l'article 130-D* de l'AUE.

Pour atteindre l'efficacité escomptée, il devenait également urgent d'allouer aux Fonds une augmentation significative de leur budget. Malgré le fait que *l'article 130-D* n'en fasse pas expressément mention, la Commission, sous la présidence de M. Jacques Delors, a réussi à faire entériner la proposition du doublement des crédits à *l'article 12, par. 2*, du *Règlement-cadre de 1988*.

E) Article 130-E

Contrairement à *l'article 130-D* d'usage unique, *l'article 130-E* permet d'adopter des règlements d'application dans la mesure où ils concernent les décisions relatives au *Règlement-cadre de 1988*. C'est ainsi que sont adoptés le *Règlement n°4253/88*³⁷ "**portant coordination** entre les interventions des Fonds structurels, de la BEI et des autres instruments existants"(nous avons

³⁶ J.O.C.E. N°L 185 du 15 juillet 1988.

³⁷ J.O.C.E. N°L 374 du 31 décembre 1988.

souligné) et le *Règlement n° 4254/88*³⁸ relatif au FEDER. Précisons que la mise en oeuvre de cette réglementation ne nécessite plus l'unanimité du Conseil puisque seule la majorité qualifiée est requise pour l'adoption des propositions de la Commission. Ainsi, le poids décisionnel des États membres se voit diminué et, par conséquent, les propositions de la Commission sont acceptées plus facilement.

2.1.2. Les objectifs contribuant à renforcer l'efficacité et à coordonner les interventions du FEDER

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, les instruments de la politique régionale ont surtout servi au développement de grandes infrastructures générant une croissance régionale artificielle qui s'avérait être de maigre impact par faute de planification à long terme. La politique des années quatre-vingt-dix se veut plus cohérente, s'intégrant dans une vision réellement territoriale de la Communauté. En effet, parmi les cinq objectifs prioritaires, définis par le *Règlement-cadre de 1988*, trois ont un champ d'application territorial soit, les objectifs 1, 2 et 5b qui concernent directement le FEDER.

A) Objectif 1

Le premier objectif vise la promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Cet objectif couvre 21% de la population communautaire dont le PIB est de 75% inférieur à la moyenne des 12 États membres.³⁹ Le Conseil a inclus sur cette liste: la totalité de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, ainsi que la plupart des régions de l'Espagne et du *Mezzogiorno* italien. Plus de 80% des crédits du FEDER sont alloués en faveur de cet objectif prioritaire sans compter une contribution de la part du FSE et du FEOGA. Selon le *Règlement-cadre de 1988*, cette enveloppe est prévue pour cinq ans (1989-1993). Par la suite, la liste des régions éligibles sera révisée par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission. "Cet exercice de révision par le Conseil (...) marquera, en quelque sorte, l'heure de vérité pour les États membres- notamment les États contributeurs nets- qui jugeront de l'efficacité des fonds structurels."⁴⁰

³⁸ J.O.C.E. N°L. 374 du 31 décembre 1988.

³⁹ J. KENNER, *loc.cit.*, note 2, p.8.

⁴⁰ Y. DOUTRIAUX, *op.cit.*, note 19, p.45.

B) Objectif 2

Quant à l'objectif 2, il vise à reconverter les régions frontalières et les zones industrielles en déclin. En ce qui a trait au présent objectif ainsi qu'à l'objectif 5b, il revient à la Commission d'établir les zones concernées, conformément aux critères posés par le Conseil. "Pour être éligibles, ces entités doivent connaître un taux de chômage et un pourcentage d'emplois industriels supérieur aux moyennes communautaires ainsi qu'un déclin de cette catégorie d'emplois."⁴¹ Près de 15 % de la population communautaire répond à ces critères. Différents pays se répartissent donc les deniers consacrés à l'objectif 2: l'Italie (2 675 millions d'écus), le Royaume-Uni (1 510 millions d'écus), l'Espagne (735 millions d'écus) et la France (700 millions d'écus).⁴²

De plus, il est prévu que la Commission puisse procéder à la révision périodique de la liste des régions exigibles et ainsi faire également bénéficier les zones urbaines des concours du Fonds. Celles-ci doivent avoir un taux de chômage supérieur à 50% de la moyenne communautaire et enregistrer un déclin substantiel de l'emploi dans le secteur industriel. Au moyen de cette révision, la Commission met, à sa disposition, un instrument réglementaire lui permettant d'intervenir face à toute crise sectorielle imprévue. Notons qu'à la réussite de cet objectif s'ajoute également la participation du FSE.

C) Objectif 5b

Les trois Fonds concourent simultanément à la réalisation de l'objectif 5b). Ce dernier vise le développement des zones rurales, la sauvegarde de l'environnement, ainsi que la compensation des effets des handicaps naturels sur l'agriculture. Les critères établis pour définir les régions éligibles sont les suivants: taux élevé d'emplois agricoles, bas niveau de revenu agricole et bas niveau de développement socio-économique apprécié sur la base du PIB par habitant. Néanmoins, seulement 4% des fonds structurels sont accordés pour la réalisation de cet objectif qui ne concerne, il est vrai, que 5% de la population communautaire.

Les axes de la réforme ainsi établis, il reste maintenant à définir les principes et les moyens mis en oeuvre pour venir guider la politique régionale communautaire.

⁴¹ Marc VAUCHER, "Réalité juridique de la notion de région communautaire", (1994) 4 *RTD eur.*, p.541.

⁴² Jacky DARNE, Jean-Pierre CLAVERANNE, *Cette Europe dont on parle...*, Paris, Éditions CREPFI, 1990, p.200.

2.2. LES PRINCIPES ET MOYENS GUIDANT LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

2.2.1. Les principes de la cohésion économique et sociale ouvrant la voie à une approche trilatérale dans l'application de la politique régionale

L'essentiel de la réforme de la politique régionale communautaire prend sa source dans la nouvelle définition du partage des pouvoirs entre les différents paliers institutionnels. En effet, la pierre angulaire réside dans la relation trilatérale entre la Communauté, les États membres et les régions quant à l'élaboration, la négociation et la mise en oeuvre des programmes de développement régionaux. Trois principes viennent soutenir et encadrer cette volonté d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration de ce projet: le partenariat, l'additionnalité et la complémentarité.

La volonté de mener à bien l'utilisation efficace des Fonds a conduit le Conseil à associer les autorités régionales à la politique structurelle à travers le principe de **partenariat**, que l'on retrouve à l'article 4 du Règlement-cadre de 1988. Ce principe n'est pas sans nous rappeler le système des Programmes intégrés méditerranéens (PIM) étudié antérieurement. En effet, cet article prévoit "*une concertation étroite entre la Commission, l'État membre et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun*". "*Cette concertation porte sur la préparation et le financement des actions communautaires ainsi que sur l'appréciation, le suivi et l'évaluation.*"⁴³ Le partenariat prend place, non seulement, au niveau des pouvoirs publics, mais englobe également les acteurs économiques et sociaux tels que les Chambres de commerce et industries, les syndicats, les milieux éducatifs et scientifiques.

Ce renforcement de la planification des interventions conduit la Commission à l'élaboration d'accords contractuels impliquant les trois paliers. Ces accords prennent la forme de Cadres Communautaires d'Appui (CCA) qui viendront définir les principaux axes d'intervention par régions et la participation financière des divers intervenants⁴⁴, comme nous le verrons en détail au

⁴³ M. VAUCHER, *loc.cit.*, note 41, p.544.

⁴⁴ Diane ÉTHIER, "La réforme des fonds structurels de la Communauté européenne: enjeux et perspectives" (1992) 3 *Études internationales*, 524.

prochain intitulé. Cette décentralisation du pouvoir permet ainsi de mieux répondre aux besoins et aux réalités des régions. L'application de ce principe tend vers un autre principe de territorialité qui va devenir, au cours des années quatre-vingt-dix, le *leitmotiv* de la construction communautaire, soit: le principe de subsidiarité. Ce principe veut que la Communauté n'intervienne que si les tâches sont susceptibles d'être mieux réalisées au niveau supranational, en fonction des compétences et de l'efficacité de l'action, ou dont la dimension dépasse les frontières nationales.

La politique régionale doit également respecter le second principe soit, celui de la **complémentarité**. Ce principe veut que la Communauté ne puisse intervenir que de façon supplétive dans les programmes nationaux et régionaux. En effet, l'aide est octroyée selon la proportion des dépenses publiques que l'État concerné aurait consentie en l'absence du concours communautaire. Le co-financement étant devenu la règle, la Communauté alloue respectivement, pour les régions visées aux objectifs 2 et 5b ainsi que pour les régions de l'objectif 1, une somme maximale correspondant à 50%, et à 75%, des dépenses totales du projet. L'État se trouve ainsi à respecter *l'article 130-B* de l'AUE qui prévoit l'obligation pour les États membres de conduire leur politique économique et de la coordonner en vue d'atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale.

La complémentarité est intimement liée au troisième principe soit, celui de l'**additionnalité**. Ce dernier vise à empêcher que l'aide communautaire ne vienne remplacer un financement national ou régional défaillant. Le Professeur Kenner, analysant *l'article 9 du Règlement de coordination n° 4253/88*, ajoute:

*"This relementation also ensures that the additionality rules are applied whereby the Member State must ensure a "genuine additional impact" resulting "in at least an equivalent increase in the total volume of official...structural aid in the Member State concerned, taking into account the macro-economic circumstances in which the funding takes place." These are important and laudable provisions which have served to concentrate the minds of the economic and social actors on the need to knit together local needs with Community goals."*⁴⁵

L'AUE met donc fin aux abus qui avaient eu lieu avec le système de quotas fixes, alors que les États attendaient la manne communautaire sans même considérer la possibilité de mettre en oeuvre un développement régional durable. Enfin, la Commission prend les moyens adéquats pour assurer un suivi des interventions, ainsi qu'une évaluation de leur impact. Ces moyens sont

⁴⁵ J. KENNER, *loc. cit.* note 2, p.15

notamment: le contrôle de l'utilisation des crédits fournis par les Fonds, le contrôle de la cohérence des projets eu égard aux cinq objectifs, la supervision de l'exécution de ces projets et, finalement, l'évaluation de l'impact et de l'efficacité économique de ces interventions.⁴⁶

De prime abord, l'analyse théorique de ces nouveaux principes, qui modèlent la politique de cohésion économique et sociale, suggère qu'ils aient été mesurés et pensés en vue d'une plus grande efficacité. Cette présomption nous laisse donc croire que l'impact au niveau pratique sera grand.

2.2.2. Les Cadres Communautaires d'Appui: dimension programmatique de la politique régionale communautaire

Après avoir défini les objectifs liés à chacune des régions exigibles et les principes de base qui les sous-tendent, il importe d'examiner l'application pratique de cette action structurelle communautaire. La programmation se fait à partir de plans qu'expose l'État requérant à la Commission en fonction de chacun des objectifs pour lesquels il est éligible. Ces plans présentent:

“(...) la situation socio-économique et les perspectives démographiques de la région, décrivent la “stratégie” et les “axes de développement” envisagés et comportent les priorités d’actions pour lesquelles une contribution de la Commission est sollicitée en précisant le montant de la demande de financement et ceux des subventions nationales et régionales qui y sont associées.”⁴⁷

Ces plans sont par la suite examinés par la Commission dans un délai maximal de six mois. Si ces derniers correspondent aux exigences requises, la Commission adopte alors, des programmes opérationnels, du nom de Cadres communautaires d'appui (CCA), qui prennent la forme d'un accord entre la Communauté et l'État membre intéressé. Cet accord s'inscrit dans le cadre du partenariat, c'est-à-dire en concertation avec les autorités régionales.

“La nature contractuelle de ces cadres apparaît clairement, bien qu'ils constituent formellement des décisions de la Commission destinées à chacun de ces États.”⁴⁸ En effet, il s'agit d'une convention qui définit les orientations prioritaires et stratégiques propre à chacun des 5 objectifs de manière à ce que chacune des régions intéressées s'engage à les suivre. Ces cadres précisent également les plans de financement ainsi que la part respective incombant à l'État, à la

⁴⁶ D. ÉTHIER, *loc.cit.*, note 44, p.525

⁴⁷ Y. DOUTRIAUX, *op.cit.*, note 19, p.67.

⁴⁸ M. VAUCHER, *loc.cit.*, note 41, p.543.

région ou à la collectivité territoriale. En effet, les États invitent fortement les régions, disposant de ressources financières importantes, à participer au financement national.

Notons également que les CCA comportent des clauses types fort contraignantes pour les États⁴⁹ ainsi que pour les régions. Les CCA constituent donc un moyen dont bénéficie la Commission pour consolider le respect des règles communautaires par les États, mais également par les entités infra-nationales. De plus, pour assurer le suivi et l'évaluation des actions, la Commission a mis sur pied, pour chaque CCA, un *Comité de suivi* qui est composé de représentants de la Commission, de l'État membre et des autorités régionales et locales. Le rôle de ce Comité vise essentiellement à adapter les concours des Fonds communautaires aux besoins des collectivités locales.

On constate que les régions sont de plus en plus présentes dans l'élaboration pratique des politiques communautaires, que ce soit au niveau de leur intérêt dans l'accord entre la Communauté et l'État, ou encore, au niveau de leur contribution financière. On peut donc se demander si, dans le cadre des CCA, les régions auraient acquis un certain statut institutionnel comparable à l'entité étatique? Selon le professeur Vaucher, il semblerait que non.

“Formellement elle (la région) apparaît comme un tiers à l'accord qui se réalise par un échange d'actes unilatéraux négociés entre la Commission et l'État membre. Cette situation comporte une ressemblance avec la stipulation pour autrui. L'État membre stipulant de la Communauté qu'elle promette des aides structurelles à la région tiers bénéficiaire du contrat. Comme dans la stipulation pour autrui nous sommes en présence d'un engagement unilatéral du promettant, la Communauté, et d'une acceptation du tiers sous forme d'une promesse de la région de cofinancer les projets dont elle bénéficie.”⁵⁰

Dès lors, la région, en tant que tiers bénéficiaire, ne pourrait demander la résolution du contrat intervenu pour inexécution de la stipulation faite en sa faveur. En effet, tout comme la stipulation pour autrui en droit civil, la région se verrait, contrairement à l'entité étatique, dans l'impossibilité d'obtenir, par la Cour de justice, “l'annulation d'un cadre d'appui non conforme à une norme supérieure ou à la constatation de la carence des institutions dans l'exécution de ce cadre”.⁵¹

⁴⁹ Mentionnons, entre autre, “l'obligation de notifier à la Commission les aides nationales aux entreprises dont ils demandent le co-financement à partir des fonds structurels. La Commission se prononce ensuite simultanément sur la compatibilité avec le Traité des aides nationales et l'octroi du co-financement sollicité.” (Nous aborderons ce dernier point au Titre 2, chapitre 1 du présent mémoire de recherche) Y. DOUTRIAUX, *op.cit.*, note 19, p.68.

⁵⁰ M. VAUCHER, *loc.cit.*, note 41, p.545

⁵¹ *Ibid.*

Ainsi, il s'agit bien plus de décisions unilatérales prises par la Communauté et destinées aux États membres. Les régions, bien qu'étant bénéficiaires, sont uniquement concernées directement et individuellement par l'accord, mais n'en sont nullement parties contractantes. Par ailleurs, cette élaboration hypothétique n'est pas sans utilité. En effet, elle permet de constater à quel point l'entité régionale fait désormais partie des préoccupations dans l'élaboration des politiques régionales communautaires. On ne s'interroge plus quant à son seul développement économique et social, mais également quant à son statut institutionnel au sein de la Communauté.

2.2.3. La Commission en tant que nouvel acteur encadrant l'élaboration de la politique régionale

Nous avons vu que, précédemment à l'adoption de l'AUE, la Commission brillait par son absence de contrôle et de compétence dans la mise en oeuvre de la politique régionale communautaire, qui n'avait de communautaire que le nom. Seuls les États demeuraient les meneurs de jeu de cette politique. Lors de l'adoption de la politique de cohésion économique et sociale, la Commission a su remédier à la situation en obtenant le contrôle dans trois secteurs déterminants pour le soutien d'une véritable politique régionale communautaire, soit: un pouvoir de proposition, un pouvoir de contrôle et, le dernier, mais non le moindre, un pouvoir budgétaire.

Les *articles 130-D et 130-E* de l'AUE énoncent que le Conseil des ministres peut prendre une décision seulement si la Commission émet une proposition. C'est donc cette dernière qui a élaboré la proposition d'ensemble conduisant à l'adoption du *Règlement-cadre de 1988*, pilier de la politique régionale communautaire. La Commission se trouve enfin en position de force pour définir les problèmes liés à la cohésion, ainsi que pour la mise en place de solutions en réponse à ces problèmes. Pour ce faire, elle va puiser dans l'expérience acquise dans la mise en oeuvre des Programmes intégrés méditerranéens (PIM), mais en généralisant le concept. C'est donc elle qui définit les zones et les Fonds affectés par les objectifs 2 et 5b, ainsi que les principes d'additionnalité et de partenariat, qu'elle avait réclamés lors de la réforme en 1984. De plus, l'unanimité, exigée neuf fois sur dix dans le Traité de Rome, cède la place dans l'AUE à la majorité qualifiée, augmentant ainsi grandement les chances d'adoption des propositions de la Commission par le Conseil. Les rédacteurs de l'AUE ont donc réussi l'impossible, soit de convaincre les États

les plus nationalistes à l'adoption de la majorité qualifiée dans différents domaines. Ce changement de mentalité de la part des États membres nous éloigne de l'époque du "compromis de Luxembourg"⁵² qui, pour des raisons plus politiques que légales, était venu rassurer les États effrayés de voir leur pouvoir national amoindri.⁵³ Il ne fait nul doute que dorénavant la Commission détient les rênes pour orienter la politique structurelle communautaire.

Il est inutile de proposer des programmes si leur mise en application est incorrecte ou défailante. La Commission s'est donc assurée un pouvoir de contrôle en élaborant, comme nous l'avons examiné, une dimension programmatique de la politique régionale au moyen des CCA. Ainsi, contrairement à la réforme antérieure à 1988, où la Commission n'avait que pour seul pouvoir celui d'accepter ou de refuser les demandes des États vu l'absence de réels critères d'allocation des ressources, la Commission se voit attribuer un véritable contrôle des projets et des fonds lors de la soumission des plans par les États requérants. De plus, l'implication des régions permet à la Commission d'engager un dialogue direct avec les autorités régionales et de mesurer, sur le terrain, le bon fonctionnement des interventions communautaires.

Finalement, la Commission détient un pouvoir de *bargaining* ou "de marchandage" face aux États membres, car c'est elle qui délie les cordons de la bourse. Les États, tout comme les régions, doivent faire figure de bons élèves pour pouvoir se voir octroyer l'aide continue des Fonds. Ce n'est donc plus de l'acquis. Avec la réforme du doublement des crédits, nous sommes bien loin du système des quotas. En effet, pour une période s'étalant de 1987 à 1993, les trois Fonds ont reçu un total de près de 67 milliards d'écus dont la mise en oeuvre intéresse directement les régions relevant des 5 objectifs.⁵⁴ Toutefois, cette somme, qui représente près de 28% des dépenses communautaires, ne fait pas que des heureux. En effet, le gouvernement britannique critique la démagogie de Bruxelles en invoquant que ce "paquet surprise" équivaut à quatre fois le plan Marshall.

⁵² Possibilité donnée à un État membre, à chaque fois qu'une décision portait sur une question qui était d'un "intérêt vital" pour ce dernier, de refuser que l'on vote à la majorité qualifiée et d'exiger ainsi l'unanimité, alors même que le Traité de Rome autorisait le vote majoritaire.

⁵³ Daniel VIGNES, "L'amenuisement de la souveraineté des États membres des communautés européennes et l'intégration régionale européenne" (1994) 2 *Studia Diplomatica* 63

⁵⁴ M. VAUCHER, *loc.cit.* note 41, p.540-541.

2.3. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE: UNE EFFICACITÉ CONTROVERSÉE

À la lumière de ce qui vient d'être exposé, force nous est de constater que la politique de cohésion prend en considération les besoins territoriaux et tente d'intégrer une dynamique de développement trilatéral. Néanmoins, de graves lacunes demeurent malgré toute la bonne volonté que l'on peut percevoir dans l'élaboration des objectifs et des principes de la politique régionale communautaire.

2.3.1. Les déficiences administratives quant à l'application des objectifs de la politique de cohésion

L'élaboration des 5 objectifs, correspondant à un partage territorial précis, est fort louable car il permet de regrouper les zones ayant les mêmes problèmes pour ainsi mieux cibler l'intervention communautaire. Or, cette priorité, accordée par exemple aux régions les moins développées (objectif 1), laisse pour compte les régions à vieille tradition industrielle, telles que la Wallonie. Ainsi, la Communauté crée un nouveau type de clivage en négligeant de réinvestir dans ces zones qui autrefois étaient les moteurs de l'Europe. En effet, ces zones n'ont pas bénéficié du doublement des fonds prévus pour 1993. Dans un autre ordre d'idées, la Bretagne, longtemps première bénéficiaire du FEDER, semble en train de disparaître des préoccupations régionales de la Commission. Ces régions se retrouvent donc en marge des circuits du FEDER malgré leurs graves problèmes socio-économiques qui ne font que s'aggraver face à une concurrence communautaire et mondiale de plus en plus avancée.

Il y aurait également lieu de réviser ce même objectif, mais sur un autre plan. Comme nous l'avons vu, l'objectif 1 rend éligible aux Fonds communautaires la totalité du territoire de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande. Dès lors, ces États sont libres de répartir les fonds selon leur bon vouloir sans qu'aucune obligation ne soit exercée de donner priorité aux régions les plus défavorisées. L'État peut donc, à loisir, ajouter ces sommes communautaires à de grands projets nationaux, par exemple. Il y a donc un risque que ces pays passent outre la finalité des aides communautaires et viennent accroître ainsi les frustrations sociales.⁵⁵

⁵⁵ M. QUÉVIT, "Les nouveaux défis de la politique régionale" (1993) 21 *L'événement européen* p.66.

2.3.2. Les déficiences administratives quant à l'application des principes de la politique de cohésion

Il est également intéressant de mesurer l'impact inégal de la mise en oeuvre des principes de la politique de cohésion dans les différents États membres. Une pratique plus vigoureuse de certains principes, tels que l'additionnalité, serait souhaitable de la part de la Commission pour empêcher l'éparpillement des ressources. C'est le cas, notamment, en Italie, où les crédits communautaires se sont ajoutés à une aide nationale existante mais déficiente et mal gérée. Ainsi, les allocations communautaires disponibles ont été utilisées en deça de leurs capacités.

Ces distorsions s'appliquent également au principe de complémentarité. En effet, en vertu de ce principe, les Fonds structurels se doivent d'appuyer des projets mis sur pied par des politiques nationales et régionales de l'État bénéficiaire concerné. Dès lors, dans des États moins bien dotés en crédits et en expertises, il arrive que le financement de certains de ces projets entraîne des pertes pécunieres prévisibles auxquelles la Commission ne peut se soustraire. Par exemple, on a relevé que, lors d'une Opération intégrée de développement, financée par le FEDER et mise en oeuvre dans la région de Naples, trois installations des eaux sur quatre ne respectaient pas le seuil maxima de pollution admis.⁵⁶

Quant au principe de partenariat, aucune critique ne semble se faire entendre. Il s'agit donc d'une invitation fort prometteuse pour la mise en place de son corollaire, le principe de subsidiarité.

À toute cette liste d'inconvénients s'ajoute une limite plus générale qui chapeaute toutes les interventions favorables à la politique régionale. Il s'agit du long processus bureaucratique que l'on peut imputer tant aux autorités communautaires que nationales et régionales. En effet, la lourde procédure d'intervention administrative contribue à augmenter les frais du projet et à diminuer à chacun des échelons l'impact du plan initial. A ce titre, "l'exécution des programmes intégrés méditerranéens (PIM) en 1988 ne s'établissait qu'à hauteur de 88% des engagements prévus dans le cas de l'Italie et seulement 61% des paiements prévus".⁵⁷

⁵⁶ Y. DOUTRIAUX, *loc.cit.*, note 19, p.87.

⁵⁷ *Ibid.*

2.3.3. Le maigre impact macro-économique

L'élaboration d'une politique régionale est une entreprise de longue haleine, d'autant plus longue que les déséquilibres régionaux que l'on vise à corriger sont importants.

“Il a ainsi été démontré qu'une région ayant un PIB par habitant égal à 70% de la moyenne communautaire et qui voudrait atteindre le niveau de 90% de la moyenne communautaire, devrait enregistrer, chaque année pendant vingt ans, un taux de croissance supérieur de 1,25 point au taux de croissance moyen de la Communauté!”⁵⁸

Malheureusement, la faiblesse des moyens financiers contraste avec l'importance des moyens juridiques. En effet, en dépit du doublement des deniers, l'impact macro-économique demeure marginal au niveau de l'ensemble de la Communauté. Seul 1% du PIB communautaire est consacré pour résoudre ce clivage qui touche près de 43% de la population de la Communauté. Les sommes consacrées aux CCA de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande restent dérisoires face aux disparités existantes, même si les montants accordés représentent, respectivement, 2.9%, 3.5% et 2.3% de leur PIB. De plus, il importe de préciser que près de la moitié du doublement des fonds a été attribuée pour “compenser simplement les effets de l'inflation et que, pour près d'un quart, il est une conséquence de l'élargissement de la Communauté à trois pays peu prospères”.⁵⁹

L'augmentation proposée par le “Paquet Delors II”, prévue pour la période 1993-1997, sera donc la bienvenue au grand dam de certains pays membres.

Conclusion

La politique de cohésion économique et sociale constitue, en soi, une avancée remarquable non seulement du point de vue d'une meilleure convergence du développement économique des régions, mais également en ce qui concerne la philosophie générale de la poursuite de la construction communautaire. On semble enfin rejoindre l'appel d'Helmut Kohl fait, en 1972, lorsqu'il mentionnait que la poursuite du développement des régions retardataires ne doit plus être seulement la tâche des gouvernements nationaux respectifs, mais de toute la Communauté. On perçoit donc une volonté d'établir une relation trilatérale au sein de la communauté européenne où les régions font figure de nouveaux acteurs. Cette tendance se manifeste tant par les nouvelles dispositions législatives, les objectifs ou les principes qui sous-tendent la politique de cohésion

⁵⁸ M. QUÉVIT, *loc.cit.*, note 55, p.64.

⁵⁹ *Id.* p.65

économique et sociale que par les programmes de mise en oeuvre de la politique régionale, tels les cadres communautaires d'appui.

Certes, certaines déficiences demeurent. Par ailleurs, force nous est de constater que les bases établies de la politique régionale sont solides et ne nécessitent que de simples ajustements. Contrairement aux décennies antérieures, ce ne sont donc pas sur ces détails qu'il faut s'attarder, mais plutôt sur les efforts mis en place pour faire émerger les entités infra-nationales dans le discours communautaire. En effet, la prise de conscience de leur importance laisse présager que leur rôle ne se limitera point à une intégration économique européenne, mais qu'elles seront également les acteurs d'une intégration politique et institutionnelle. C'est donc une véritable décentralisation qui semble poindre pour la décennie à venir.

CHAPITRE 3

LE DEVENIR DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le *Traité sur l'Union Européenne* (TUE), institué à Maastricht le 7 février 1992, peut être considéré à la fois comme un aboutissement, une oeuvre de longue haleine faite de succès et de crises, mais également comme un point de départ. En matière de politique régionale, le TUE repose sur les bases implantées par l'AUE mais en modifie les faiblesses lors du Sommet d'Edimbourg en 1992. Cette dernière réforme n'a pas l'impact structurel de 1988, mais l'amplifie sur un point précis. On se rappelle qu'au départ, seuls les États, au détriment des régions, intervenaient dans la définition de la politique régionale communautaire. Le TUE vient remédier à ceci, en définissant les régions comme des entités dotées d'un pouvoir politique et non plus comme des institutions à caractère essentiellement technocratique. Ces dernières considèrent donc le traité comme une réussite, car il constitue le premier texte fondamental de la Communauté qui vient répondre de façon positive à leurs demandes. Le *Traité de Maastricht* invite donc expressément les régions à la définition de la politique régionale et leur donne les moyens juridiques, politiques et économiques pour atténuer les disparités.

A l'aube de l'an 2 000, inutile de répéter que les disparités demeurent et sont pratiquement les mêmes qu'au début de la mise en place de la réforme régionale communautaire. L'effort budgétaire quant à lui a triplé; de 1987 à 1999, les ressources annuelles de l'ensemble des Fonds seront passés de 9 milliards d'Écus à 27,4 milliards d'Écus (prix de 1992).⁶⁰ Les Fonds structurels absorbent près du tiers du budget total de la Communauté. La répartition de cette somme varie considérablement entre les États membres. La division entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets demeure. Le calcul des soldes met en évidence le transfert financier des pays plus riches vers les moins riches.⁶¹ Les premiers sont: l'Allemagne large contributeur avec 12 milliards d'Écus, le Royaume-Uni (3 milliards d'Écus), la France, l'Italie et les Pays-Bas (1 milliard d'Écus).

⁶⁰ Claude DuGRANRUT, *Europe, le temps des Régions*, Paris, L.G.D.J., 1994, p.92.

⁶¹ Jacqueline DUTHEIL de la ROCHÈRE, "Au-delà de Maastricht le financement de la future Europe", (1995) 1 *R.A.E.*, p.2.

Quant aux bénéficiaires nets, on retrouve toujours les mêmes inscrits sur la liste, soit: la Grèce, le Portugal et l'Irlande avec respectivement 4, 3, 2.5 milliards d'Écus. Les nouveaux pays membres soit l'Autriche, la Suède et la Finlande sont légèrement contributeurs nets.

Malgré tout, ces montants demeurent insuffisants pour répondre à la demande. Mais, à l'ère de Maastricht, il est important de mesurer l'effet catalyseur que la Communauté apporte au développement régional où les forces nationales et régionales viennent se conjuguer aux incitatifs communautaires. En effet, la mise en oeuvre des principes analysés subséquemment, tels la complémentarité, fait en sorte que le budget de la Communauté retrouve une juste proportion.

La carte communautaire ainsi réajustée, on est en droit de se demander si ce traité en devenir ne constitue pas le premier pas vers l'établissement d'une Europe où les Régions seront, au même titre que les États, un organe législatif de la Communauté et pourront ainsi mieux maîtriser leur destin juridique, politique et économique. Mais qu'ont-elles obtenu au juste? Ces acquis sont-ils d'application théorique ou réelle? Voilà des questions pour lesquelles peu de réponses se rallient.

3.1. L'APPORT DES NOUVEAUX OUTILS JURIDIQUES: les régions en tant que sujet de droit commun

3.1.1. Les réajustements des cinq objectifs de la politique de cohésion

Le nouvel *article 130-D* du TUE se situe dans le prolongement de l'ancien *article 130-D* de l'AUE. Ce dernier article est devenu caduque suite à l'adoption, par le Conseil, de la réforme des Fonds de 1988, réforme proposée par la Commission. Cet article constitue donc la base pour l'adoption du nouveau *Règlement-cadre n° 2081/93*⁶² qui vient réajuster substantiellement la mission des fonds et les cinq objectifs structurels.

Les objectifs qui nous concernent, soit les objectifs 1, 2, 5b, n'ont guère été touchés. En effet, l'intitulé et la définition des objectifs 1 et 2 demeurent. Seul le nombre de régions a été modifié. L'actualisation des listes des régions, bénéficiant du concours du FEDER, a conduit la

⁶² *Règlement n° 2081/93* du Conseil du 20 juillet 1993 dit *Règlement cadre* modifiant le *Règlement n°2052/88* concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, J.O.C.E. N°L 193 du 31 juillet 1993.

Commission à considérer les problèmes rencontrés par la réunification allemande. En effet, s'ajoutent, à cette liste, les cinq nouveaux Länder issus de l'ex-RDA et Berlin-est qui seront, désormais, éligibles à l'objectif 1. La Commission inclut également la région de Flevoland, aux Pays-Bas et la Cantabrie, en Espagne. La région italienne des Abruzzes a été écartée en 1996. Un quart de la population communautaire se trouve ainsi concernée par le présent objectif 1, contrairement au cinquième antérieur. Quant à l'objectif 2, il est maintenant établi sur une base triennale et conserve les mêmes critères cumulatifs d'éligibilité. De plus, il est dorénavant possible à la Commission, suite à une requête de l'État, d'ajouter des zones urbaines et industrielles à la liste des bénéficiaires de l'objectif 2. Les critères sont les suivants: chômage excessif, pertes substantielles d'emplois industriels, nécessité de réhabiliter des sites industriels dégradés, impact socio-économique de la restructuration de la pêche.

Quant aux champs d'application du FEDER, ils sont quelque peu élargis par le nouvel *article 130-C* du TUE. Contrairement à l'ancienne réglementation, où le FEDER ne participait qu'aux financements productifs et d'infrastructures, le nouveau *Règlement de coordination n° 2083/93*⁶³ autorise le FEDER à intervenir dans les domaines de la santé et de l'éducation, pour les régions concernées par l'objectif 1, et également dans le secteur de la recherche et développement, pour les régions couvertes par les objectifs 1, 2, 5b.⁶⁴

Il est à noter que l'adoption d'un objectif 6 s'est présentée lors de discussions concernant un autre problème de développement régional, soit celui des régions tributaires de la pêche. L'adoption d'un instrument spécifique, qui s'apparente à un fonds structurel, lui a été préféré. L'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) a donc été créé dans le cadre de l'objectif 5b.⁶⁵ Il faut attendre l'élargissement de la Communauté à 15, en date du 1er janvier 1995, pour venir finalement modifier l'organisation des objectifs liés à la politique régionale. En effet, un sixième objectif a été créé suite aux revendications des pays nordiques en faveur de leurs régions septentrionales peu peuplées. Ce dernier né, prévu au Protocole n° 6, joint aux actes relatifs à

⁶³ *Règlement n° 2083/93* du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le *Règlement n° 4254/88* portant dispositions d'application du *Règlement n° 2052/88* en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, J.O.C.E. N°L 193 du 31 juillet 1993.

⁶⁴ Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR, Denys SIMON, *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Economica, 1995, p.441

⁶⁵ *Règlement n° 2080/93* du Conseil du 20 juill. 1993 portant dispositions d'application du *Règlement n° 2052/88* en ce qui concerne l'instrument financier d'orientation de la pêche, J.O.C.E. N°L 193 du 31 juillet 1993.

l'adhésion, a pour but de "*promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions ayant une densité de population extrêmement faible.*" Il est à noter que près de 4 milliards d'écus⁶⁶ sont destinés aux nouveaux membres dans le cadre des politiques des fonds structurels (objectifs 1 à 5b) prévus pour la période allant de 1995 à 1999.

Les objectifs liés au FEDER ne subissent donc pas de changements majeurs. Cette redéfinition des zones bénéficiaires est donc venue répondre à de nouveaux besoins qui avaient fait l'objet de critiques au cours de la réforme précédente. Il en est tout autrement pour le Fonds Social Européen (FSE), à l'instar des objectifs 3 et 4, qui se voient complètement chambardés. Nous n'aborderons pas ce sujet car il concerne la monstrueuse problématique du chômage et de l'exclusion sociale qui sévit actuellement en Europe. Mentionnons simplement que la Communauté, pour la période quinquennale allant de 1995 à 1999, a fait de ces deux objectifs son cheval de bataille.

3.1.2. L'implication renforcée des autres instruments financiers

A) Un nouveau fonds structurel: le Fonds de cohésion

Le second alinéa de l'article 130-D prévoit la création d'un Fonds de cohésion qui ne concerne que les pays membres ayant un PNB par habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Une seconde condition s'ajoute à ce critère d'éligibilité soit, adopter un programme venant répondre à la longue liste de conditions de convergence économique explicitée à l'article 104 du TUE. De plus, le financement par ce fonds concerne uniquement les projets relatifs, soit à l'environnement, soit aux réseaux transeuropéens en matière d'infrastructures des transports.

C'est le Règlement n° 1164/94⁶⁷ qui institue le Fonds de cohésion, tel que prévu à l'article 130-D, c'est-à-dire suite à l'adoption par le Conseil, à l'unanimité, sur proposition de la Commission. Ce fonds s'apparente aux autres fonds existants tant en ce qui a trait à sa mission qu'à son organisation et à son fonctionnement. Néanmoins, il conserve deux caractéristiques spécifiques. En effet, seuls les quatre États les plus économiquement défavorisés de la Communauté sont concernés, à savoir: la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal. En second lieu, les ressources du Fonds de cohésion ont un caractère exclusif, prohibant toute cumulation d'aide

⁶⁶ L'Autriche (1 623 millions d'écus), la Finlande (1 193 millions d'écus) et la Suède (1190 millions d'écus)

⁶⁷ J.O.C.E N°L. 130, 25 mai 1994.

provenant des autres Fonds structurels. Cette dernière limite a pour but d'éviter tout désengagement de la part des États. L'interdiction de cumul est d'autant plus compréhensible si l'on tient compte du fait que le taux de contribution du Fonds de cohésion s'élève à près de 80% des dépenses publiques nécessaires. Toutefois, le Fonds peut recevoir des contributions de la Communauté, notamment par le biais de la Banque Européenne d'Investissement, pourvu que l'aide n'excède pas le 90% de l'ensemble des dépenses.

À première vue, le seul élément critiquable vient du fait que les projets à financer soient issus d'une entente entre la Commission et l'État. En effet, la Commission, en accord avec le pays bénéficiaire, sélectionne les projets soumis selon divers critères socio-économiques. Dès lors, on peut se questionner quant au respect de l'application du principe du partenariat vu la finalité étatique et non plus régionale des projets du Fonds.⁶⁸

B) La Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement

Sans que cela ne figure officiellement dans le TUE, la Banque Européenne d'Investissements (BEI) se voit consacrée, par les États membres, la banque européenne de développement régional. En effet, il y a une volonté de la part des États de doter la BEI de moyens nécessaires pour qu'elle bénéficie du maximum d'outils dans l'élaboration de la politique de cohésion économique et sociale. Ainsi, dans le cadre du financement des objectifs et principes constitutifs de la cohésion économique et sociale, la BEI doit intervenir en liaison avec les Fonds structurels et les autres instruments communautaires.⁶⁹

De plus, lors de la réunion du Conseil européen d'Edimbourg, le 12 décembre 1992, les États membres ont fait de la BEI le fer de lance de la reprise économique. Pour ce faire, ils ont instauré un mécanisme temporaire de prêts de 8 milliards d'écus et un Fonds européen d'investissement (FEI) de deux milliards d'écus. Les prêts concerneront principalement les domaines des transports, des télécommunications, de l'énergie et de l'environnement. Quant au FEI, les mêmes secteurs sont visés auxquels s'ajoute le développement des PME. Sans entrer dans les détails, mentionnons simplement que, bien que le FEI soit doté d'une personnalité juridique

⁶⁸ C. MESTRE, Y. PETIT, *loc.cit.*, note 5, p. 225.

⁶⁹ En vertu de l'article 198 E, al. 2 du *Traité sur l'Union européenne*

propre et de l'autonomie financière, ce dernier n'en est pas moins tributaire de la BEI, non seulement pour sa gestion, mais également pour son capital.⁷⁰

3.1.3. Les régions et leur participation dans un nouveau système institutionnel

A) La création du Comité des régions

Le Traité de Maastricht consacre pour la première fois la participation des régions au sein du processus décisionnel communautaire en instituant le Comité des régions (CdesR), prévu aux *articles 198 A à C*. En 1988, une tentative limitée d'institutionnalisation des régions avait déjà vu le jour lors de la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales qui avait pour fonction d'examiner les questions relatives au développement régional. Cet organisme subsidiaire n'avait pas d'influence réelle, si ce n'est qu'un rôle de conseiller selon les besoins et bon vouloir de la Commission. Aujourd'hui, l'adoption des *articles 198 A à C* est le signe tangible d'une évolution du rôle et du pouvoir des régions au sein de la Communauté. Cette innovation institutionnelle est l'aboutissement de longues et hésitantes tractations entre les autorités supra-régionales et les collectivités régionales et locales.

“D'une acceptation purement économique trouvant son fondement dans le Traité de Rome, on est passé à une acceptation politique et institutionnelle, qui reconnaît l'existence des pouvoirs régionaux et locaux dans l'Union et organise leur participation à la prise de décisions”⁷¹

Néanmoins, on peut voir dans le vocable “Comité” une certaine prudence de la part des États à n'introduire, dans le TUE, qu'un organe et non une institution. Cet organe est clairement placé sous la tutelle des États membres et du Conseil quant à sa composition. En effet, il est composé de 222⁷² représentants de collectivités régionales et locales qui sont désignés à l'unanimité par le Conseil, sur proposition des États membres respectifs, pour un mandat renouvelable de quatre ans.

Quant à sa compétence, le CdesR est uniquement consultatif. Selon l'*article 198 C al. 1* du TUE, le CdesR doit être obligatoirement consulté par le Conseil et la Commission dans les matières

⁷⁰ Voir à ce sujet: V.CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 64, p.699.

⁷¹ *Id.* p.685.

⁷² La répartition respective des sièges au sein du CdesR entre les États membres est la suivante: 24 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, 21 pour l'Espagne, 12 pour la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal, l'Autriche et la Suède, 9 pour le Danemark, l'Irlande et la Finlande, et, finalement, 6 pour le Luxembourg.

d'enseignement, de culture, de santé publique, de réseaux transeuropéens et de cohésion économique et sociale. Le CdesR peut également être consulté dans tout autre domaine que le Conseil ou la Commission juge opportun. De plus, l'article 198-C al. 3 prévoit que lorsque le Comité économique et social est consulté en application de l'article 198, le CdesR est informé de cette demande d'avis et "*peut, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis à ce sujet*". Cette procédure quelque peu originale est avantageuse du fait que la consultation du Comité économique et social, sur la base de l'article 198, est très large et couvre près de 16 domaines⁷³ contenus dans le traité. Ainsi, le Comité pourra voir son intervention augmentée dans des matières de plus en plus variées. En dernier lieu, en vertu de l'article 198-C al. 4, le Comité possède un droit d'initiative qui lui permet de rendre un avis "*dans les cas qu'il juge utile*". On peut croire que cet article sera de bon usage, notamment, dans les matières non couvertes par les cas de consultation.

Il reste que ces cas de consultation obligatoire sont limités aux situations expressément prévues par le traité. Il est regrettable que des domaines tels que l'environnement et la recherche et développement, n'en fassent pas partie. En effet, au niveau interne, ces secteurs relèvent bien souvent de la compétence concurrente des États et des régions. Autre carence, rien n'est prévu pour faire respecter les avis du CdesR. Sans que ces avis soient qualifiés de contraignants, il aurait été souhaitable que des explications de la part du Comité économique et social soient fournies au CdesR en cas de non respect.

⁷³ Les consultations non-obligatoires du Comité des Régions contenues dans le TUE sont les suivantes:

- la politique agricole commune (art.43 al.2)
- la liberté de circulation des travailleurs (art.49)
- la liberté d'établissement (art.54 al.1 et al.2)
- la liberté de prestation des services (art.63 al.1 et al.2)
- la politique des transports (art. 75 al.1)
- la suppression des discriminations dans le secteur des transports (art. 79 al.3)
- l'harmonisation en matière fiscale (art.99)
- l'harmonisation des législations nationales (art.100 et art.100-A)
- la collaboration dans le domaine social (art. 118 et 118-A)
- la sécurité sociale des travailleurs migrants (art. 121)
- le Fonds social européen (art. 125)
- l'éducation, formation professionnelle et jeunesse (art.126 al.4)
- l'industrie (art. 130)
- la cohésion économique et sociale (art.130-B, art.130-D et 130-E)
- la recherche et le développement technologique (art. 130-I al.1, al.4 et art 130-O)
- la politique de l'environnement (art. 130-S)

Néanmoins, depuis la création du CdesR, le bilan est tout de même éloquent. Le travail du CdesR est qualifié d'énorme et de sérieux. On relève l'émission de 65 avis dont les 2/3 par saisine et le 1/3 à son initiative.⁷⁴ Quant à son caractère consultatif, ceci ne semble pas inquiéter Jacques Blanc, président élu du CdesR, qui mentionne que "les membres ont un poids politique personnel et un impact local suffisant sur les citoyens européens, pour conférer à leur avis une efficacité réelle"⁷⁵. Mais, la principale réalisation, provenant de la création du Comité des Régions, réside dans le fait que cet organe est l'exemple institutionnel communautaire par excellence témoignant de la volonté d'établir une proximité avec et entre les peuples de l'Europe. Il traduit ainsi le principe de subsidiarité qui ouvre la porte à une prise de décision la plus près possible du citoyen permettant ainsi d'être mieux à l'écoute de ses préoccupations.

B) L'accès au Conseil des ministres

L'article 146 du TUE constitue une autre avancée des régions à l'intérieur du processus décisionnel communautaire, plus précisément au sein du Conseil des ministres. En effet, sous l'ancien traité, le Conseil n'était composé que des ministres des gouvernements centraux soit des personnes relevant du pouvoir exécutif. La raison étant que la pratique traditionnelle du droit international veut que seuls les représentants de l'exécutif aient, en principe, la compétence d'engager l'État dans les relations internationales.

Or, ce principe vient nier la spécificité de certaines régions d'États fédéraux ou fortement décentralisés, telles les régions de l'Allemagne et de la Belgique, qui se voient ainsi exclues des discussions du Conseil lorsqu'il examine des questions relevant de leurs compétences exclusives. Le TUE est venu modifier cette situation en adoptant une formulation qui permet aux entités régionales composant les États fédéraux ou même régionalisés d'être représentées au Conseil. Deux conditions sont exigées pour que les régions puissent être présentes: être mandatées par le gouvernement central et représenter au moins la majorité des régions au pays. Ainsi, l'article 146 prévoit que "le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État". Ainsi, cette formule permet:

"(...) de résoudre un problème posé par ces États dont les entités composantes revendiquent,

⁷⁴ Claude duGRANRUT, *Europe, le temps des régions (2e édition)* Paris, LGDJ, 1996, p.200

⁷⁵ Guy MEYRONNEINC, "Comité des Régions: une ambition politique pour un émission démocratique", (1994) 2 *R.A.E.*, p.9.

à raison de leurs compétences de nature législative découlant de la Constitution, une participation plus effective et plus efficace aux instances de représentation de l'État central au Conseil des ministres."⁷⁶

Cette décentralisation institutionnelle ne se limite donc pas seulement au contenu de textes juridiques, elle repose également sur une véritable volonté politique dont se retrouve maintenant imprégnée la philosophie même des États membres.

3.2. LA NOUVELLE APPROCHE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE : UNE VISION DÉCENTRALISÉE

3.2.1. Les trois propositions du Sommet d'Edimbourg

Après avoir analysé les aménagements juridiques et réglementaires en faveur d'une harmonisation du développement régional tant économique qu'institutionnel, il est important de situer ces améliorations dans le nouveau discours de méthode proposé par les États membres lors du Sommet d'Edimbourg. En effet, les Douze veulent venir répondre aux failles liées à la mise en oeuvre des actions structurelles. Ils insisteront donc sur deux points précis, soit l'extension des principes du partenariat et d'additionnalité, ainsi que la simplification et la flexibilité des procédures.

Mentionnons tout d'abord que la Commission a réitéré, dans le *Règlement-cadre de 1993* et le *Règlement de coordination de 1993*, le bien fondé de l'objectif de consolider les principes de partenariat, de complémentarité et d'additionnalité. Quelques petites variantes sont à noter:

"Le principe de partenariat jusqu'alors défini comme une étroite concentration entre la Commission, l'État membre et les autorités régionales ou/et locales"⁷⁷ implique désormais une extension de la concentration aux autorités et organismes compétents, y compris les partenaires économiques et sociaux désignés par l'État membre, tout en respectant les compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires"⁷⁸. De même, le principe d'additionnalité supposait simplement que l'augmentation des crédits communautaires entraîna une augmentation au moins équivalente à la totalité des interventions publiques ou assimilables à finalité structurelle dans l'État membre concerné"⁷⁹. Dorénavant tout État membre devra maintenir "pour chaque objectif ses dépenses structurelles publiques ou assimilables au moins au même

⁷⁶ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.* note 64 , p. 528

⁷⁷ Art. 4 du *Règlement n° 2052/88* du Conseil

⁷⁸ Art. 4 du *Règlement n° 2081/93* du Conseil

⁷⁹ Art.9 du *Règlement n° 4253/88* du Conseil

*niveau que durant la période de programmation précédente dans l'ensemble des territoires concernés*⁸⁰ .⁸¹

Mentionnons que, dorénavant, le respect du réaménagement du principe d'additionnalité est assuré par le fait que l'État se voit contraint de présenter, à la Commission, tous les renseignements financiers lors de la présentation de ses plans à cette dernière, ainsi que lors de la mise en oeuvre des CCA.

L'application de ces principes se fera dans un contexte procédural simplifié et plus flexible. En effet, il sera possible de présenter simultanément les plans de développement et les projets de programmes opérationnels (PO). On évite ainsi la duplication de procédures qui avait cours et qui requérait successivement "la détermination par l'État membre du plan de développement, puis l'établissement du CCA par la Commission selon le principe de partenariat, et enfin l'adoption par celle-ci de programmes opérationnels (PO)." La procédure du processus de décision passe donc de 3 à 2 phases, tel que le prévoit *l'article 5 du Règlement-cadre de 1993*. La négociation et l'adoption des CCA et des PO se réalisent dorénavant de façon concomitante, ce qui minimise les délais de procédure. Néanmoins, pour que cette restructuration soit efficace, on encourage les États à soumettre un nombre réduit de programmes opérationnels (PO) dont le contenu se doit d'être limité à des précisions essentielles. Tous les détails inutiles sont prohibés, dans le but de simplifier et d'activer les décisions de la Commission. En ce qui concerne la procédure de paiement, aucune modification procédurale substantielle n'a eu lieu malgré les requêtes du Parlement européen à cet effet. Seul *l'article 21 du Règlement de coordination de 1993* reconnaît le problème en précisant qu'il serait utile d'activer le processus d'examen d'éligibilité au paiement ainsi que son versement, mais sans plus. En effet, la Commission semble inquiète de voir perdre le contrôle de l'enveloppe budgétaire.

Le renouvellement des principes des actions structurelles et l'assainissement bureaucratique confirment que la politique régionale se poursuit désormais dans un tracé défini. On confirme ainsi le maintien de la participation des régions au sein de la Communauté.

⁸⁰ Art. 9 du *Règlement n°2082/93* du Conseil.

⁸¹ C. MESTRE, Y. PETIT, *loc.cit.*, note 5, p.212.

3.2.2. Les initiatives régionales transfrontières

Pour poursuivre la lecture de ce mémoire, une révision de certains termes de vocabulaire est nécessaire. Une définition s'impose donc pour être en mesure de démêler cette langue communautaire que seul un bureaucrate des hautes sphères de Bruxelles ou un lecteur patient et aguerri est en mesure de déchiffrer. Démystifions donc, pour les besoins de la cause, les CCA, PO et PIC qui garnissent le jargon communautaire.

Comme nous l'avons vu précédemment *les Cadres Communautaires d'Appui* (CCA) s'inscrivent dans l'idée de partenariat qui implique un accord entre la Communauté, les États membres et leurs régions. L'action de la Communauté ne s'arrête pas là. En effet, la Commission conserve également une part significative des crédits des fonds structurels pour venir jouer un rôle d'impulsion en lien avec "des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté". L'instrument principal venant répondre à cette attente, et ainsi compléter l'action des CCA, se matérialise à travers les *Programmes d'Initiatives Communautaire* (PIC). Ces PIC constituent, comme les termes l'indiquent, des initiatives que la Communauté décide de son propre chef et auxquelles elle propose aux États membres de répondre⁸². Si ces propositions intéressent un État membre, ce dernier transmet alors des *Programmes Opérationels* (PO) à la Commission qui les examinera concurremment avec les CCA, comme nous l'avons abordé subséquemment. Ceci étant dit, venons-en au contenu des PIC en question.

Ces initiatives communautaires s'inscrivent toujours dans l'idée ultime d'atteindre une cohésion économique et sociale. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater qu'elles interviennent dans des domaines qualifiés de prioritaires pour la réalisation du marché intérieur. Des sept objectifs généraux en vigueur pour la période de 1989-1993, seuls cinq principaux ont été maintenus pour 1994-1999: la coopération et les réseaux transfrontaliers, transnationaux et inter-régionaux (INTEREG); le développement rural (LEADER); les régions ultrapériphériques (REGEN et ENVIREG); l'emploi et le développement des ressources humaines (EUROFORM, NOW et HORIZON); et enfin la gestion de l'évolution industrielle (PRISMA, STRIDE et STAR). De tous ces programmes, seul le premier retiendra notre attention. Le programme INTEREG constitue la plus importante des initiatives communautaires venant soutenir des investissements au profit

⁸² A. BUZELAY ET A. HANNEQUART, *op.cit.*, note 33, p. 79.

d'infrastructures transfrontalières dans les domaines des transports, de l'énergie, des télécommunications et de la télématic. Mis à part cet objectif purement économique, la Commission voit surtout dans INTEREG une façon pour les régions de développer une volonté de construire un avenir commun. Ainsi, reprenant les paroles d'Enneko Landaburu:

*“Les actions d’Interreg sont les travaux pratiques du principe de subsidiarité. Parties de la volonté politique des Régions, ces actions permettent à chacune d’elles d’y trouver son propre intérêt. Elles conjuguent la politique de développement régional et de celle de l’aménagement du territoire.”*⁸³

Les régions se voient ainsi encouragées par la Communauté à établir des liens directs avec d'autres gouvernements régionaux et à mettre en application leurs compétences. De véritables Eurorégions se dessinent sur la carte géographique communautaire venant ainsi activer le processus d'intégration. On remarque que des zones extrêmement compétitives, ayant une vitalité et un poids tant économique que politique, concourent à l'émergence d'un nouveau réaménagement du territoire européen. Prenons l'exemple des “Quatres moteurs pour l'Europe” où les régions de la Catalogne, du Bade-Wurtemberg, de la Lombardie et de la région Rhone-Alpes travaillent conjointement pour l'intégration européenne.

L'implication grandissante des entités infra-étatiques ne se limite pas uniquement au caractère économique, mais touche également des domaines sociaux et culturels. Bref, les régions semblent être les entités les mieux placées pour aller puiser les richesses qui les caractérisent et mettre de l'avant leurs atouts. C'est ici que le principe de subsidiarité prend toute sa forme.

Nul doute que les régions constituent dorénavant un maillon important dans la construction et se trouvent ainsi aux premières lignes dans la poursuite d'une Europe véritablement intégrée. Une Europe qui, selon M. Jordi Pujol, passe, avec l'action des régions, du stade théorique au stade pratique dans l'intégration.⁸⁴

3.2.3. Une vision décentralisée de la politique régionale

Si l'on considère les éléments présentés tout au long de ce chapitre, on constate, de prime abord, qu'une répartition trilatérale semble s'être produite dans la mise en oeuvre de la politique de cohésion économique et sociale. En effet, un dialogue Communauté-État-Région est instauré. Cette

⁸³ C. Du GRANRUT, *op.cit.*, note 60, p.90.

⁸⁴ Jordi PUJOL, “Vers une Europe des Régions?”, (1993) 21 *L'événement européen*, 89.

répartition de la capacité d'intervention des régions est due principalement au fait que la Communauté a doté les régions de compétences et d'un pouvoir institutionnel.

Le Comité des régions, sans pouvoir être considéré comme la troisième chambre communautaire, constitue à la fois un contre-poids face au paternalisme étatique traditionnel et un tremplin permettant aux régions de se faire entendre au niveau supra-national. Il semble donc y avoir de la part des États une acceptation tacite de l'amenuisement de leurs interventions ainsi qu'une volonté perceptible de la part de la Communauté d'intégrer tous les paliers décisionnels dans la poursuite de la construction communautaire. L'accès au Conseil des Ministres constitue une avancée indéniable pour les régions. En effet, le verrou de sécurité, contre l'empiètement des régions sur les prérogatives étatiques, se trouve brisé au grand dam de certains pays centralisés. Bref, ces modifications institutionnelles constituent une porte d'entrée pour une décentralisation décisive.

Quant à l'élargissement des compétences, on constate qu'il y a, dans les réformes successives des fonds structurels, un désir d'efficacité qui prend sa source dans le principe même de la subsidiarité. Il importe de définir brièvement ce principe, qui, bien que fort détaillé dans l'article 3B du TUE, suscite des controverses tant dans ses considérations théoriques que pratiques. Le principe de subsidiarité consacre l'idée que "plus la politique régionale sera décentralisée, plus elle aura des chances d'être adaptée aux spécificités territoriales".⁸⁵ Mais, en pratique, l'application de ce principe est fort complexe. En effet, il peut avoir un double sens tout dépendant de la prospérité relative de l'État membre et de ses régions ainsi que du niveau de décentralisation de ces dernières. Dès lors, à ce stade, nous ne le définirons que grossièrement sans entrer dans les nombreuses subtilités que renferme son contenu car ce n'est qu'au terme de ce mémoire que nous serons en mesure d'en quantifier l'impact. Et, c'est encore là, beaucoup prétendre... L'article 3B du TUE définit donc en ces termes ce principe:

"Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau communautaire."

⁸⁵ M. QUEVIT, *loc.cit.*, note 55, p.63.

Pour ce faire, il importe que la Communauté prouve la nécessité de légiférer et d'agir au niveau communautaire. Elle devra dès lors, satisfaire le test de "l'efficacité comparative" qui soupèse l'action communautaire à celle des États membres et des régions. De prime abord, la subsidiarité ainsi définie permettrait donc d'élargir l'action de la Communauté lorsque les circonstances l'exigent et, de la restreindre ou de l'interrompre lorsqu'elle n'est plus justifiée. C'est donc le principe d'efficacité comparative, que tente de mettre en pratique la réforme des fonds.

En effet, en réaménageant le principe d'additionnalité, tout en simplifiant les règles de procédure au profit des régions, et, en intensifiant le principe de partenariat, on ne peut que constater une volonté d'accélérer le processus d'intégration communautaire en attribuant le pouvoir de décision au palier le plus efficace.⁸⁶ Ainsi, en situant l'exercice des compétences au niveau le plus efficace, on évite toute tentation centralisatrice et on renforce par le fait même le rôle des régions. À ce stade du travail, il est un peu prématuré de faire un constat, mais tout semble laisser croire que la poursuite de la construction communautaire s'effectuera par un équilibre entre la Communauté, les États nations et les Régions. A-t-on atteint cet équilibre? Existe-t-il encore des forces déséquilibrantes?

3.3. L'IMPACT RÉEL DE CETTE NOUVELLE RÉFORME

3.3.1. Bruxelles devient-il à son tour l'agent centralisateur?

Si les régions ne sont pas laissées pour compte dans l'intégration européenne, les réformes, adoptées par l'AUE et poursuivies dans le TUE, ont largement contribué à la prééminence institutionnelle de Bruxelles dans l'avancée de cette intégration. C'est à se demander si cette dynamique ne se fait pas au détriment des États. En effet, au lendemain de la signature à Maastricht, le président de la Commission annonçait fièrement que, désormais, près de 80% de la législation européenne émanerait de Bruxelles!⁸⁷

L'élargissement des compétences en faveur de Bruxelles est largement contributeur de cette situation. En outre, le droit communautaire comporte de plus en plus de règlements et de directives toujours plus précises. Rappelons qu'en vertu de l'article 189 du TUE, le règlement est directement applicable aux États membres et a une portée générale obligatoire. Dès lors, l'État n'a aucune

⁸⁶ J. KENNER, *loc.cit.*, note 2, p.30.

⁸⁷ D. VIGNES, *loc.cit.*, note 53, p.67.

marge de manoeuvre contrairement à la directive qui, bien qu'obligatoire quant à son résultat, ne lie pas les États quant à la forme et aux moyens d'application utilisés pour l'atteindre. On peut donc constater un amoindrissement du pouvoir de l'État en faveur de la Communauté.

Ironiquement, la Commission européenne semble être la principale accusée de ces excès centralisateurs. En effet, la Commission en fait trop... Cette critique ouverte ou en sourdine provient aussi bien de la part de certains gouvernements que des milieux politiques européens.⁸⁸ Le rayonnement de Jacques Delors, au sein de la Commission européenne, de 1988 à 1993, n'est pas l'unique facteur qui fait, qu'aujourd'hui, cette institution incarne le nouveau pouvoir européen. En effet, si on examine la politique régionale, force nous est de constater que la Commission possède trois prérogatives principales, soit le monopole d'initiative quant au contenu des propositions conduisant à l'adoption des règlements cadre et de coordination; les instruments nécessaires à l'orchestration des réformes (CCA, PIC); et, finalement, le pouvoir d'accorder les budgets nécessaires.

On peut se questionner si décentralisation il y a. Reprenons l'idée présentée précédemment voulant que la répartition des pouvoirs, en faveur des régions, soit attribuée, en partie, à l'extension de leurs compétences ainsi qu'à la création du Comité des régions. Si l'on examine le premier argument, soit l'élargissement de l'intervention des régions grâce à des programmes communautaires tels les CCA, on constate également un large pouvoir discrétionnaire en faveur de la Commission. En effet, le principe de partenariat s'applique bel et bien, mais uniquement après que la Commission ait soigneusement choisi les demandes de concours portant sur l'une des formes d'intervention qu'elle seule a prévue. C'est donc la Commission qui, en bout de ligne, décide où, quand et comment un projet de développement régional prendra forme. En effet, la Commission établit, dans les CCA, "les axes prioritaires retenus pour l'intervention communautaire, les formes d'intervention, le plan de financement indicatif dans lequel le montant des interventions et leurs sources sont précisés et la durée de ces interventions"⁸⁹. Soulignons, à nouveau, qu'en vertu des Programmes intégrés de développement (PIC), la Commission peut établir de sa propre initiative les axes qu'elle entend donner à la politique de cohésion économique et sociale en établissant les

⁸⁸ Jean-Louis DEWOST, "La Commission ou comment s'en débarrasser?" in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p.181.

⁸⁹ Jean-Claude SÉCHÉ, "La nouvelle réglementation des Fonds structurels (2e partie)" (1991) 346 *RMC* 279.

secteurs qu'elle juge importants pour l'ensemble de la Communauté. Une fois les plans soumis par les États membres, il reste encore à la Commission le pouvoir d'examiner leur conformité avec l'ensemble du droit communautaire.⁹⁰

En ce qui concerne le second argument, soit la participation au CdesR, l'influence de Bruxelles est également notable. En effet, le règlement intérieur régissant le Comité, bien qu'établi par ce dernier, est adopté par le Conseil statuant à l'unanimité suivant *l'article 198 B, al. 2* du TUE. Ainsi, apparaît de manière éclatante la tutelle du Conseil sur le CdesR, ce dernier n'étant pas maître de son règlement intérieur.⁹¹ De plus, rappelons que c'est le Conseil qui nomme, à l'unanimité, les membres du CdesR, sur la base de propositions des États membres.

On constate donc que malgré les bonnes intentions, le principe de subsidiarité ne peut s'appliquer de façon pragmatique et qu'un débalancement semble s'effectuer en faveur d'un pouvoir supra-national.

3.3.2. L'hétérogénéité régionale présente au sein du Comité des Régions

Nous avons vu que si l'on tient compte uniquement de l'aspect théorique, le Comité des Régions constitue la principale traduction institutionnelle du principe de subsidiarité. Or, pour que ce principe s'applique, il importe que tous les représentants infra-étatiques aient les moyens, les outils et l'expérience nécessaire pour mettre en oeuvre ce principe de façon équitable.⁹² Pour ce faire, toutes les régions communautaires devraient posséder la même autonomie. Mais voilà, les régions composant la carte communautaire, et, *a fortiori* le Comité des régions, ne parlent pas toutes de la même voix. En effet, les disparités des systèmes territoriaux en Europe sont grandes tant au niveau de leurs bases institutionnelles qu'au niveau de leurs pouvoirs.

L'hétérogénéité des régions composant les États membres n'est pas le seul obstacle au bon fonctionnement du CdesR. En effet, bien que le Comité soit qualifié de régional, le traité décrit un organe mixte dont la composition peut comprendre les différents niveaux de collectivités soit des entités régionales, locales ou municipales.

⁹⁰ À ce sujet, voir les règles relatives à la concurrence présentées au Titre 2, chapitre 1 du présent mémoire de recherche.

⁹¹ Étienne BASSOT, "Le Comité des Régions: régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire" (1993) 371 *RMC* 737.

⁹² À ce sujet, voir le Titre 2 Chapitre 2 du mémoire de recherche.

S'ajoutent à ceci les intérêts divergents liés à chacun de ces représentants. En effet, les différences sont grandes entre les puissants Lander et la région de la Lombardie, d'une part, et, les régions de la cohésion, soit le Mezzogiorno, le Massif central, d'autre part. Tout comme entre Barcelone et Séville, entre Liverpool et Londres. On peut donc se questionner quant à la capacité du CdesR de dégager, sur des problématiques importantes, une position unique, ferme et claire malgré cette diversité régionale?⁹³ N'étant pas encore en mesure de quantifier l'impact du CdesR à long terme, on peut néanmoins reprendre sans hésitation les propos de M. Pujol:

“Il faut être conscient que seul un Comité des Régions politiquement fort, où l'ensemble des régions européennes seraient représentées, constituera un instrument efficace pour collaborer à la définition des politiques communautaires. Un comité en opposition perpétuelle et doté de peu de compétences est condamné à tomber dans l'oubli et dans l'inertie.”⁹⁴

L'accès direct des régions au niveau institutionnel communautaire constitue une révolution en soi. Néanmoins, on doit se demander si le CdesR ne laissera pas également entrevoir le danger d'une disparité régionale, non seulement au niveau du développement économique régional, mais également une hétérogénéité au niveau juridique et politique.

3.3.3. Les accords transfrontières en tant que facteur aggravant le clivage entre les régions

Il semble donc clair que le poids des régions composant la mosaïque communautaire varie d'un État membre à un autre selon son importance économique, son pouvoir politique interne, ainsi que sa structure institutionnelle. Dès lors, il est facile d'établir le corollaire voulant que les gouvernements des régions ayant une plus grande autonomie institutionnelle sont les plus actifs et administrent donc les zones les plus favorisées.

En effet, il semble que dans l'économie actuelle, seules les régions disposant d'un potentiel de recherche, d'une main d'oeuvre qualifiée et d'infrastructures de communication attirent les investissements et de réels efforts.

“L'avantage comparatif résultant de la disponibilité d'une main d'oeuvre abondante et bon marché ne suffira plus à attirer les entreprises dans les régions les moins développées. L'exemple de l'Espagne est à cet égard significatif puisque, depuis l'entrée de ce pays dans le Marché commun, 80% des investissements étrangers se sont localisés à Madrid ou à

⁹³ G. MEYRONNEINC, *loc. cit.* note 75, p.3

⁹⁴ J. PUJOL, *loc.cit.*, note 84, p.93

*Barcelone.*⁹⁵

Ainsi, les régions qui ne sont pas dotées de tels atouts restent hors course, ce qui perpétue les divergences économiques. Dès lors, les programmes communautaires les plus prisés par les investissements des industries privées, tels qu'ESPRIT (European Strategic Programme in Information Technologies) ne conviennent pas au développement de ces régions. En effet, une étude⁹⁶ révèle que les compagnies et les instituts de recherche des régions appartenant à l'objectif 1 ont le plus bas taux de participation à un tel programme. Seulement 7 compagnies du sud de l'Italie participèrent au projet ESPRIT, contre 89 firmes basées dans le nord du pays. Même chose en Grèce, où un total de 20 compagnies ont adhéré au projet. A l'ère de la globalisation des économies et de l'avancée des sciences et technologies, il importe d'activer la synergie entre la recherche et développement et les politiques structurelles.

Par ces derniers propos, on pourrait croire que nous nous éloignons de la politique régionale *stricto sensu* que nous avons abordée au début de ce titre. En fait, il n'en est rien. La politique régionale a constitué la première prise en considération de la place des régions au sein de la Communauté européenne, mais aujourd'hui la problématique des régions n'en est plus une qui se limite uniquement aux disparités économiques régionales, mais bien à des dimensions juridiques et institutionnelles. Les limites énoncées ci-haut, propres à la politique régionale après Maastricht, ne se cantonnent pas à la mise en oeuvre de la politique de cohésion économique et sociale, mais servent de tremplin pour une approche élargie des défis régionaux au sein de l'ensemble de la politique communautaire et de ses États membres.

⁹⁵ M. QUEVIT, *loc.cit.*, note 55, p.66.

⁹⁶ J. KENNER, *loc.cit.*, note 2, p. 33.

CONCLUSION

L'évolution chronologique de la politique régionale au sein de la Communauté européenne, nous a permis de prendre conscience de deux considérations importantes. La première concerne les efforts économiques, politiques et juridiques déployés, tout au long de ces années, pour faire converger le développement régional au sein du Marché commun, en vue de l'Union économique et monétaire, qui devrait voir le jour pour certains États membres en 1999. Quel en est le pronostic? Au niveau quantitatif, les résultats sont fort mitigés. En effet, le clivage persiste et il n'est pas étonnant de constater que les candidats répondant aux critères de convergence de Maastricht sont ceux dont les disparités économiques régionales sont les plus atténuées. Peut-on dès lors parler de réussite?

La seconde considération prend sa source dans la première. En effet, l'analyse de l'évolution du développement structurel des régions nous a permis de nous situer en plein coeur des défis régionaux. Ceux-ci ne sont plus seulement économiques, mais sont également devenus, au cours des ans, juridiques et institutionnels. On se rappelle que lors de l'adoption du Traité de Rome le pouvoir régional était inexistant face à un État centralisateur et à une Communauté en devenir qui tentait de frayer son chemin. Avec Maastricht, c'est tout l'inverse qui se produit. La Communauté n'a jamais été aussi présente et les régions volent la vedette aux États. En effet, les avancées apportées par les différentes réformes, liées au principe de subsidiarité, ont contribué à une meilleure intégration de chacun des paliers décisionnels permettant au niveau le plus compétent de prendre des décisions efficaces.

Malgré tout, les disparités politiques, juridiques et institutionnelles viennent s'ajouter aux disparités économiques. Dès lors, nous sommes en droit de nous demander, si l'efficacité des structures de la politique régionale ne dépend pas aussi de l'adaptabilité et de la réaction de ces mécanismes face aux autres réglementations, tant communautaire qu'étatiques. En effet, suite aux limites invoquées dans le chapitre 3 de ce titre, il convient de se demander si ce ne sont pas dans les facteurs extérieurs à la politique régionale que nous devons tenter de trouver la réponse aux disparités persistantes entre les régions de la communauté. C'est donc un regard sur la problématique régionale dans toute sa globalité, que nous proposons dans le prochain titre (2).

TITRE II

LES VARIABLES COMMUNAUTAIRES ET ÉTATIQUES INFLUANT SUR LA POLITIQUE RÉGIONALE

“L'aide de l'État aux régions les moins favorisées ou en voie de restructuration est un dossier particulier dans la question de la concurrence. En se fondant sur le Traité de Rome, la Commission reconnaît à chaque État membre le droit de mener sa propre politique économique régionale. Ce droit n'est cependant pas un droit illimité à faire n'importe quoi: chaque pays a maintenant le devoir de prendre en considération les conséquences de sa politique - même régionale - sur l'ensemble des objectifs communautaires.”
(M. Peter Sutherland, 1988)

Suite à l'étude de l'évolution de la politique régionale, nous avons vu que les régions semblent être devenues des objets de droit commun dotées de capacités spéciales et ayant obtenu une reconnaissance organisationnelle. Toutefois, ces collectivités territoriales sont également assujetties au droit communautaire et étatique, et doivent donc répondre à des obligations spécifiques. En effet, pour les régions, "l'ordre juridique communautaire semble être ressenti tout à la fois comme ouvrant ce qu'il est convenu d'appeler des "espaces de libertés" et constituant autant de foyers de contraintes; qu'il est perçu comme permettant aux collectivités territoriales d'entreprendre de nouvelles actions alors même que ces dernières craignent qu'en définitive il ne constitue autant de foyers de "recentralisation".⁹⁷ Dans le présent titre, nous nous interrogerons donc sur la capacité réelle des régions de s'affirmer au sein de l'Europe. À cet égard, reprenant l'analyse du juge Jacques Biancarelli⁹⁸, on peut constater l'instauration d'un double mouvement dialectique entre les entités infra-étatiques et la Communauté.

Le premier mouvement est à caractère économique. En effet, tout au long du précédent titre, nous avons vu comment l'ordre juridique communautaire contribue à aider et à accroître la puissance économique des régions dans ce grand Marché intérieur. Or, nous verrons que la prise en charge du développement économique et social par les composantes étatiques se trouve également soumise, non seulement à la tutelle des États membres, mais surtout au respect du droit communautaire et, plus particulièrement, au **respect des normes régissant ce libre marché**. Dès lors, nous sommes en droit de nous demander si la Communauté vient réellement appuyer le développement économique des régions pour qu'elles soient en mesure de s'inscrire adéquatement dans le contexte commercial européen. Autrement dit, les préoccupations commerciales de Bruxelles, prennent-elles le dessus sur une réelle intégration des défis régionaux dans le contexte communautaire. (Chapitre 1)

Le second mouvement est à caractère institutionnel et politique. D'une part, tout au long du titre 1, nous avons constaté que la Communauté a tenté, entre autre au moyen du Comité des Régions, d'associer de façon plus étroite les collectivités territoriales au processus décisionnel en ce qui a trait aux normes et aux compétences les concernant. La Commission, les États membres et les régions se sont donc concertés en faveur d'une décentralisation au profit des composantes étatiques. Cette initiative démontre ainsi une volonté de mettre en application le principe de subsidiarité et de venir compenser le déficit démocratique. Mais la diversité constitutionnelle qui existe entre chacun des États membres quant à la place qu'occupent les institutions infra-étatiques dans le système organisationnel interne fait en sorte que **la participation effective des régions à l'élaboration du droit communautaire au niveau européen** diffère grandement selon qu'un État est fédéral, régional ou unitaire. De fortes inégalités régionales sont donc à prévoir. (Chapitre 2)

D'autre part, si, au niveau européen, l'effort d'insérer les régions dans l'édification des normes communautaires peut sembler soutenu, "le souci de parvenir à une application effective et uniforme du droit communautaire ainsi que d'assurer pleinement le respect du principe de primauté de ce droit implique que les États membres restent les partenaires privilégiés des institutions

⁹⁷ Jacques BIANCARELLI, "La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe", (1991) 60 *Revue française d'administration publique* 523.

⁹⁸ *Id.* p.515

communautaires.”⁹⁹ En effet, bien que le TUE ait doté les régions de moyens qui semblent ambitieux dans la participation de ces dernières à la définition des normes de la politique régionale au niveau européen, celles-ci se voient tributaires de l’ordre juridique interne en ce qui concerne l’élaboration et l’application effective du droit communautaire touchant leurs compétences. Ainsi, au niveau national, une inconnue essentielle demeure: **la capacité et la volonté juridiques de chaque État membre d’insérer les collectivités dans le processus d’intégration du droit communautaire.** Pour illustrer ce processus de pénétration du droit supra-national dans l’ordre juridique national, nous utiliserons l’exemple de l’Italie. Nous serons ainsi à même d’examiner le degré de participation des régions à ce processus et d’en mesurer les conséquences. Le choix de ce pays membre est basé sur deux critères. En premier lieu, il s’agit de l’un des grands bénéficiaires des fonds de la politique de cohésion économique et sociale. En second lieu, l’Italie se compose d’un système constitutionnel hybride qui se trouve en équilibre entre les systèmes fédéraux et les systèmes unitaires qui composent la carte constitutionnelle communautaire. Ainsi, à la lumière de ces nouveaux éléments, nous tenterons d’évaluer si la participation des régions à l’élaboration et à l’application du droit communautaire est devenue un facteur de décentralisation ou, au contraire, si elle conduit à une certaine recentralisation du pouvoir en faveur de Bruxelles, de l’État, ou des deux à la fois. (Chapitre 3)

⁹⁹ *Id.* p.516

CHAPITRE 1

LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS UN CONTEXTE DE LIBRE MARCHÉ

Par l'entremise du FEDER et des autres instruments financiers existants, les régions et les collectivités locales se trouvent à avoir les ressources nécessaires pour se voir attribuer un rôle essentiel à jouer dans l'aménagement du territoire. Or, l'Union européenne ne permet pas que le développement économique des entités infra-étatiques s'exerce au mépris des règles qu'elle a elle-même établies, soit les normes relatives à la libre concurrence.

1.1 L'AIDE À L'ÉTAT EN TANT QUE COMPROMIS ENTRE LA LIBRE CONCURRENCE ET LA POLITIQUE RÉGIONALE

1.1.1 La politique régionale en conflit avec la libre concurrence

Il existe un réel paradoxe au sein de l'Union européenne en ce qui a trait au développement économique des régions. Il faut se rappeler, dans un premier temps, que la Communauté a été conçue et développée par des libéraux. Dès lors, il n'est pas surprenant que les assises de sa constitution s'inscrivent dans un courant de pensée libérale. En effet, non seulement ces traités ont-ils consacré l'existence de cinq libertés fondamentales, mais l'ensemble de l'ordre juridique communautaire repose sur deux principes de libéralisme économique: "celui de l'égalité absolue entre opérateurs économiques placés dans des situations comparables, d'une part, et celui de l'établissement d'un régime interdisant toute altération d'une concurrence saine et loyale entre ses opérateurs économiques, d'autre part". C'est ainsi que les *articles 85 et 86* du TUE assurent la pérennité de la libre concurrence au sein de l'union, en venant répondre au texte de *l'article 3 (f)* du TUE, qui précise que l'action de la Communauté comporte l'établissement "*d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun*".

À l'inverse, nous avons une politique structurelle qui, aux dires de la Commission, lors des réformes de 1988 et 1992, doit être basée sur l'égalité des chances en faveur des entités infra-étatiques ayant un niveau de développement économique faible et ainsi "*renforcer la cohésion économique et sociale*", tel que prévu à *l'article 3(j)* du TUE. En effet, comme nous l'avons vu, la poursuite du Marché commun conduit à un développement inégal des régions au sein de l'Union.

Les avantages compétitifs, tels les infrastructures transnationales et de communications, la formation de la main d'oeuvre et les structures en recherche et développement diffèrent d'une région à une autre. De plus, certaines régions situées en périphérie se trouvent exclues des grands axes commerciaux européens. C'est donc ce développement inégal des régions qui conduit la Commission à prôner l'égalité des chances en matière de cohésion économique et sociale au moyen des *articles 130 A) à E)*.

Force nous est donc de constater que cette dernière idée de compétition équitable se trouve aux antipodes de la libre concurrence! Un conflit potentiel semble donc évident. Dès lors, comment concilier *les articles 130 A) à E)* du TUE, ainsi que les règlements qui en découlent, avec le principe de libre concurrence décrit aux *articles 85 et 86* du TUE? Laquelle, de la "cohésion" ou de la "libre concurrence" remportera les faveurs de la Communauté, ou plutôt, de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)?

Sans examiner tout de suite cette question en détail, mentionnons qu'avant Maastricht, les États ne pouvaient, sous le couvert de la politique de cohésion économique et sociale, aller à l'encontre des objectifs liés à la libre circulation des marchandises ainsi qu'à la libre concurrence.¹⁰⁰ En effet, dans l'arrêt *Du Pont de Nemours Italiana Spa c. Unita Sanitaria Locale No. 2 di Carrera*¹⁰¹, la Cour en est venue à la conclusion que les politiques d'aides d'État, prévues à l'article 92 du TUE, ne peuvent venir à l'encontre de la libre circulation des marchandises:

*"... those rules and the Treaty provisions relating to State aids have a common principle, namely to ensure the free movement of goods between Member States under normal conditions of competition."*¹⁰² (nous avons souligné)

1.1.2 L'article 92(3) a) et c) TUE en tant qu'instrument juridique justifiant une intervention favorable au développement économique des régions

A) La définition de l'aide d'État

D'emblée, soulignons que déjà sous le Traité de Rome, l'article 92 interdit toute aide accordée par les États en raison de son incompatibilité avec le marché commun, dans la mesure où

¹⁰⁰ Tim FRAZER, "The New Structural Funds, State Aids and Integrations on the Single Market" (1995) 1 *E.L.R.* 17.

¹⁰¹ C.J.C.E. 20 mars 1990, Aff. c21/88, p.889.

¹⁰² T. FRAZER, *loc.cit.*, note 100, p. 16

elle affecte et fausse la concurrence. Toutefois, le *paragraphe 3* de ce même article prend en compte les problèmes régionaux et accorde à la Commission le pouvoir, tout à fait discrétionnaire, d'admettre des exceptions en ce qui concerne l'aide attribuée à certaines régions en difficulté. Cette exception s'applique tout aussi bien aux aides provenant de l'État que celles émanant des autorités régionales ou locales.

Définissons, en premier lieu, le concept d'aide d'État. L'arrêt *Denkavit*¹⁰³ du 27 mars 1980 définit l'aide d'État comme visant "les décisions des États membres par lesquelles ces derniers, en vue de la poursuite d'objectifs économiques et sociaux qui leur sont propres, mettent... à la disposition des entreprises ou d'autres sujets de droit des ressources ou leur procurent des avantages destinés à favoriser la réalisation des objectifs sociaux ou économiques recherchés".¹⁰⁴ Cette définition se voit confirmée par la doctrine, lorsqu'elle évoque "la mesure qui, en vue de promouvoir des activités jugées utiles à l'intérêt général, emploie les ressources financières de l'État pour favoriser les entreprises privées."¹⁰⁵

B) Les régions bénéficiant de l'aide d'État

C'est l'arrêt *Philip Morris*¹⁰⁶ qui a établi les bases de la dérogation du *paragraphe 3* de l'article 92. En effet, la Commission plaida avec succès l'interdiction de l'aide en faveur d'une compagnie de fabrication de cigarettes:

*"Article 92(3) permits an exception to the prohibition of state aids only where the aided company will act in a way which achieves the Community objectives preferred by Article, and where those objectives would not otherwise be attained within a reasonable period by the free operation of the market. Aid will not be permitted where the aided enterprise has no likely ability to survive in a competitive environment in the medium term, or where the aid will merely amplify existing market imperfections such as overcapacity."*¹⁰⁷

L'arrêt *République fédérale d'Allemagne c. Commission*¹⁰⁸ du 14 octobre 1987 concernant un programme d'aide aux entreprises, adopté par le Land de Westphalie, est venu définir plus

¹⁰³ C.J.C.E. 27 mars 1980, Aff. 61/79, p. 1228.

¹⁰⁴ Marianne DONY-BARTHOLME, "La notion d'aide d'État" 1993-4 vol.29 *Cah.de dr. eur.* 399.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ C.J.C.E. 17 septembre 1980, Aff. 730/79, p. 2687

¹⁰⁷ T. FRAZER, *loc.cit*, note 100, p.10.

¹⁰⁸ C.J.C.E. 25 septembre 1988, Aff. 427/85, p.1123

précisément les régions bénéficiant de cette dérogation prévue à l'article 92 par.3 alinéa a) et c) du traité.

“À cet égard, l'emploi des termes, “anormalement “ et “graves” dans la dérogation contenue dans le point a) montre que celle-ci ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté. En revanche la dérogation contenue dans le point c) a une portée plus large en ce qu'elle permet le développement de certaines régions, sans être limitée par les conditions économiques prévues au point a), pourvu que les aides qui y sont destinées “n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.” Cette disposition donne à la Commission le pouvoir d'autoriser des aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un État membre, qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale.”¹⁰⁹

Suite à cette jurisprudence, la Commission, complétant les directives des juges, est venue s'imposer comme organe de régulation des aides en émettant une communication¹¹⁰ sur la méthode de l'application de l'aide aux régions. Ainsi, les régions de l'alinéa a) bénéficieront de deux types d'aide. “D'une part, les aides à l'investissement initial à concurrence d'un maximum de 75% de l'investissement net et, d'autre part, les aides au fonctionnement, qui répondent à certaines conditions: avoir pour objet de surmonter un handicap structurel, être limitées dans le temps, ne pas violer les règles en matière d'aide aux entreprises en difficulté et faire l'objet d'un rapport annuel à la Commission. Quant à l'article 92 par.3 alinéa c), (...) les régions éligibles sont celles (...) qui accusent un retard minimal dans le contexte de l'État membre: le revenu par habitant doit être au moins inférieur de 15% à la moyenne nationale et le chômage structurel doit être supérieur de 10%.”¹¹¹

La Commission confirme ainsi que, malgré le fait que l'application de cet article puisse causer des distorsions à la libre concurrence, il existe des cas qui justifient une telle intervention. Dès lors, l'allocation optimale des ressources, entre les régions périphériques et celles favorisées, semble se trouver dans l'apport complémentaire des fonds structurels, mais également dans l'attribution d'aides d'État. La politique d'aide semble être le moyen venant concilier la libre concurrence avec une politique en faveur de la cohésion.

¹⁰⁹ Jacques BIANCARELLI, “La Communauté et les collectivités locales” (1988) 48 R.F.A. 47.

¹¹⁰ Communication de la Commission no 88/C212/02 sur la méthode pour l'application de l'article 92 paragraphe 3 sous a) et C) aux aides régionales, J.O.C.E. C212 du 12 août 1988.

¹¹¹ M. VAUCHER, *loc.cit.*, note 41, p.531.

C) Les règles d'appréciation pour la mise en application de l'aide d'État

Malgré l'émission de règles d'application, de la part de la Commission, le problème du régime d'aide d'État se révèle beaucoup plus complexe en pratique. La Cour de justice européenne demeure sévère quant à l'application du régime d'aide d'État en imposant un encadrement rigide.

Règle générale, la finalité de l'aide ne doit en aucun cas se limiter à une mesure de *sauvetage*, mais doit poursuivre un objectif de *développement, d'assainissement ou de restructuration*. En effet, sont interdites toutes mesures visant à "assurer le fonctionnement courant, la simple trésorerie de l'entreprise ou encore moins sa survie lorsqu'elle se trouve en grande difficulté."¹¹² C'est donc le caractère lié à *l'effet de développement régional* qui constitue le critère central de l'aide. En effet, c'est ce qui ressort de *l'alinéa a) et c) de l'article 92(3)*, lorsqu'il est respectivement dit que les aides sont destinées à "*favoriser le développement économique des régions*" et "*à faciliter le développement de certaines activités ou régions économiques*". Ainsi, dans l'affaire *IRI-Alfa-Romeo*¹¹³, l'aide prenant la forme d'un apport de capitaux, la Cour constate:

*"(...) que ceux-ci (les capitaux) constituent des aides de sauvetage qui ne s'appuient sur aucun véritable plan de restructuration et qui en tout état de cause ne correspondent pas aux orientations générales fixées par la Commission en matière d'aide au secteur de l'automobile."*¹¹⁴

Ce jugement critique s'applique également aux aides versées dans le domaine précaire de l'industrie textile. En effet, que se soit dans l'arrêt *ENI-Lanérossi*¹¹⁵, mais surtout dans l'affaire *Boussac*¹¹⁶, la Cour a conclu que le plan de redressement, soumis par Boussac, en était un ressemblant à une mesure de sauvetage par le maintien en activité de l'entreprise plutôt qu'un réel plan de restructuration. Ainsi, la Cour est demeurée insensible au fait que l'aide, attribuée par le gouvernement français, ait permis une restructuration complète de l'entreprise grâce à des réductions d'effectifs, ainsi qu'à une reconversion vers des secteurs textiles plus rentables.¹¹⁷ La position sévère adoptée par la Cour, conduit le Professeur C. Blumman au constat suivant:

"Les aides deviennent ainsi beaucoup plus un instrument de la politique économique menée par la communauté qu'un moyen pour l'État de sauvegarder une certaine indépendance"

¹¹² Claude BLUMMAN, "Régime des aides d'État: jurisprudence récente de la Cour de justice (1989-1992)", (1992) 361 *RMC* 729

¹¹³ *Italie c. Commission*, C.J.C.E. 21 mars 1991, Aff. C303/88, p. 1433.

¹¹⁴ C. BLUMMAN, *loc.cit.*, note 112, p.729.

¹¹⁵ *Italie c. Commission*, C.J.C.E. 21 mars 1991, Aff. C305/89, p. 1603.

¹¹⁶ *France c. Commission*, C.J.C.E. 14 février 1990, Aff. C301/87, p.307.

¹¹⁷ C. BLUMMAN, *loc.cit.*, note 112, p.730.

*économique.*¹¹⁸

L'application de normes générales orientant les décisions de la Cour n'est pas facile à recenser, la doctrine variant à ce sujet.¹¹⁹ Néanmoins, cinq règles¹²⁰ semblent constantes dans les rapports des jugements de la Cour. En premier lieu, vient la règle d'appréciation dans un **contexte communautaire** qui veut que la compatibilité de l'aide avec le traité soit interprétée dans ce contexte précis, et non dans celui d'un État membre particulier. Vient en second lieu, la règle de la **contrepartie** qui permet une dérogation au principe de libre concurrence "pour autant que, à défaut de l'aide, les seules forces du marché ne seraient pas suffisantes pour amener les bénéficiaires à un type de comportement qui soit de la nature à promouvoir la réalisation d'un des objectifs visés".¹²¹ La règle de la **nécessité** est celle qui illustre la philosophie libérale, évoquée dans le traité, en autorisant l'aide nationale uniquement de façon subsidiaire à l'initiative privée défaillante. Vient en quatrième, l'**effet de développement** que nous avons examiné antérieurement et qui constitue le critère par excellence de la Cour. En dernier lieu, mentionnons la règle de la **proportionnalité** qui exige que l'aide soit à la mesure des difficultés à résoudre.

Force est de constater que le principe d'aide d'État en faveur des régions défavorisées existe bel et bien, mais que son applicabilité complexe peut nous laisser perplexe quant à l'efficacité du régime. En effet, on peut dès lors se demander si la mise en oeuvre de l'aide d'État vient répondre à de réels besoins régionaux ou plutôt aux volontés de la Cour et, *a fortiori*, de Bruxelles.

1.1.3. Le rôle de la Commission dans l'application du régime d'aide d'État

La Commission, largement appuyée par la Cour de justice, semble vouloir dessiner une politique d'aide d'État rigide où l'interventionnisme décisionnel de Bruxelles est omniprésent. Le Professeur Blumann, dans son analyse de la jurisprudence communautaire de 1989 à 1992, mentionne que sur les 20 arrêts rendus en matière d'aide aux États, un seul a abouti à une annulation à l'encontre de la Commission.¹²² La Commission, en se basant sur le traité et sur une

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Christian GRABAR, "Aides d'État: pratique décisionnelle de la Commission de la communauté européenne (1990-1994) (2e partie), (1995) 384 *RMC* 38.

¹²⁰ Pour une analyse détaillée de ces règles, avec jurisprudences à l'appui, voir l'article fort intéressant de C. BLUMMAN, *loc.cit.*, note 112, p.730.

¹²¹ C. GRABAR, *loc.cit.*, note 119, p. 38.

¹²² C. BLUMANN, *loc.cit.*, note 112, p.722.

jurisprudence récente favorable, semble vouloir s'arroger non seulement un pouvoir discrétionnaire, mais également un pouvoir quasi-réglementaire.

A) *Un pouvoir discrétionnaire*

L'*article 93* du TUE fait de la Commission le centre névralgique du régime d'aide. C'est à elle seule¹²³ que revient le droit d'évaluer si l'aide accordée par un État est compatible avec les règles du marché commun. Dans le cas contraire, l'exécutif bruxellois peut, après avoir mis en demeure l'État concerné, demander à ce dernier de modifier ou de supprimer l'aide. La Cour réitère cette pratique en répétant tel un *leitmotiv*: "la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social, qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire".¹²⁴ Dès lors, malgré le fait que les arguments des États en faveur d'une aide remplissent les critères établis aux *articles 92(3) a) et c)*, la Commission conserve son pouvoir de libre appréciation. Ainsi, la Commission peut évidemment réfuter une aide dont les conditions s'opposent aux critères du précédent article, mais elle le peut également en vertu de son libre pouvoir discrétionnaire qui prend sa source dans le *paragraphe 3 de l'article 92*: "**peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun**"(nous avons souligné) les aides spécifiquement énoncées audit article.

B) *Un pouvoir normatif*

En plus d'avoir un pouvoir d'appréciation, la Commission s'est reconnue un pouvoir législatif de substitution dans le cadre du régime des aides. En effet, la Commission est venue répondre à un vide juridique causé par l'absence d'intervention du Conseil, et ce malgré le fait que le TUE, à son *article 94*, reconnaisse expressément au législatif le pouvoir d'adopter, à la majorité qualifiée, tout règlement relatif à l'application du régime d'aide. Cette défaillance du Conseil, tout en faveur de la Commission, a donc conduit cette dernière à adopter des textes quasi-réglementaires de formes diverses, tels des communications à l'intention du Conseil, des lettres aux États, des codes d'aides, ou encore, des rapports annuels sur l'application de la politique de concurrence.¹²⁵

¹²³ Sous réserve de l'*article 93(3)* qui donne une compétence d'exception au Conseil statuant à l'unanimité.

¹²⁴ C. BLUMANN, *loc.cit.* note 112, p.730.

¹²⁵ *Id.* p. 731.

Ainsi, c'est l'organe exécutif communautaire qui légifère en encadrant et en orientant ses propres compétences! On peut se questionner quant à la légitimité de la Commission à venir se substituer au Conseil, ainsi qu'à la valeur juridique des textes adoptés. Aucune réponse de la Cour ne semble avoir tranché la question. Toutefois, la Commission, prudente, ne va pas jusqu'à qualifier ses textes d'actes juridiques, se limitant à dire qu'il s'agit de simples orientations.¹²⁶ Néanmoins, ce sont ces orientations indiquées dans les communications de la Commission qui ont guidé implicitement la Cour dans les décisions *Boussac* et *ENI-Lanerossi*, mentionnées précédemment!

À la lecture de ces paragraphes, on est à même de confirmer les dires du professeur C. Grabar lorsqu'il dénonce la Commission comme continuant "à interpréter les traités, dans un sens ultra-libéral, tant par sa conception extensive de la notion d'aide d'État que par sa pratique restrictive d'autorisation des dérogations à l'incompatibilité de principe des aides d'État avec le marché commun".¹²⁷ Cette volonté de respecter le principe de libre concurrence dans le cas d'aides régionales et sectorielles impose indiscutablement une discipline aux États membres et se reflète indéniablement sur les régions. Or, on peut se demander qu'est ce qu'il advient de la souveraineté des États membres dans ce domaine? En effet, depuis la suppression progressive des barrières, les aides publiques restent pratiquement l'unique moyen dont les États disposent pour influencer sur leur économie douanière.¹²⁸

Sommes-nous toujours en mesure de dire que l'article 92 (3) est l'outil venant concilier les deux positions antagonistes communautaires, soit la "libre concurrence" et la "cohésion"? Ce compromis ne semble pas chose facile, voyons donc ce qu'il en est en pratique.

1.2. ANALYSE D'UN CAS PRATIQUE: *Du Pont de Nemours Italiana c. Unità Sanitaria Locale no.2 di Carrara*

Dans la présente partie, nous analyserons un arrêt qui a fait couler beaucoup d'encre et qui s'applique à la période pré-Maastricht. En effet, le jugement rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Du Pont de Nemours* illustre bien le conflit existant entre le maintien de la prédominance de

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ C.GRABAR, *loc.cit.*, note 119, p. 36.

¹²⁸ Christian GRABAR, "Aide d'État: pratique décisionnelle de la Commission de la Communauté européenne (1990-1994) (1ère partie)" (1994) 383 *RMC* 666.

l'article 30 du Traité, favorable au marché commun, sur *l'article 92(3)* favorisant la cohésion régionale au moyen de l'aide d'État.¹²⁹

1.2.1. Les faits

Dans la présente affaire, la Cour doit se prononcer sur la licéité de la loi italienne no. 64/86 qui impose à toutes les administrations et organismes publics situés dans le *Mezzogiorno*, incluant ainsi les compagnies, les hôpitaux et les universités d'État, de s'approvisionner, à concurrence d'au moins 30% de leurs besoins, auprès d'entreprises non seulement établies de façon permanente dans cette même région, mais dont les biens doivent être fabriqués ou transformés dans cette zone. Cette région couvre près de 40% du territoire italien et concerne une valeur d'échange commercial oscillant entre 16 à 17 milliards d'écus. Conformément à la loi, l'entreprise publique *Unità Sanitaria locale di Carrara* se procure 30% de ses biens dans une entreprise située dans la région du *Mezzogiorno* et ce, au détriment de la compagnie allemande *Du Pont de Nemours Deutschland GmbH* qui se voit exclue de toute procédure d'adjudication.

La firme allemande se pourvoit donc devant la Cour de Justice. Trois questions lui sont alors posées dont seules les deux premières seront portées à notre attention. Dans un premier temps, il s'agit d'examiner si la loi italienne est compatible avec *l'article 30* du traité instituant la CEE. Dans un second temps, il s'agit d'analyser si le fait d'obliger les entreprises publiques italiennes de se fournir en biens pour un minimum de 30%, dans la région du *Mezzogiorno*, ne constitue pas une forme d'aide compatible avec *l'article 92* dans le but de faciliter l'accroissement économique d'une zone qualifiée en retard de développement.

1.2.2. Le jugement

QUESTION 1: Est-ce que cette loi préférentielle constitue une mesure d'effet équivalent et donc contraire à *l'article 30* du traité? La réponse de la Cour à cette question est affirmative. Examinons en premier lieu le texte de *l'article 30*:

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres, sans préjudice des dispositions ci-après.

¹²⁹ L'exposé de cette jurisprudence repose essentiellement sur l'analyse exhaustive contenue dans l'excellent article de: José Maria FERNANDEZ MARTIN, Oliver STEHMANN, "Product Market Integration Versus Cohesion in the Community" (1991) 3 *E.L.R.* 216-243.

La définition de “restrictions quantitatives” se définit comme “toute interdiction totale ou partielle (contingent ou quotas) d’importation de marchandises en provenance d’autres États membres”.¹³⁰ Quant à la définition de “mesures d’effet équivalent”, elle est beaucoup plus complexe et prend désormais sa source dans la définition établie dans l’arrêt de principe *Dassonville*¹³¹ de 1974. Est considérée comme une mesure d’effet équivalent:

“(…) *“toute réglementation commerciale des États membres susceptible d’entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire.”*

*Cette définition particulièrement large, notamment en ce qu’elle n’exige pas la preuve d’une entrave effective mais la simple éventualité d’une entrave potentielle, consacre ainsi une interprétation extensive de l’article 30 justifiée par le caractère fondamental du principe de libre circulation (...)*¹³² (nous avons souligné)

Dans le cas qui nous concerne, la Cour, dans un bref jugement, arrive à la conclusion qu’il ne fait aucun doute que cette loi constitue une mesure d’effet équivalent. Ainsi, non seulement la loi limite-t-elle la libre circulation des marchandises sur le territoire communautaire, mais elle est également discriminatoire envers les produits manufacturés étrangers et les produits fabriqués dans le nord de l’Italie. Cette seule constatation permet d’en établir l’illicéité sans même regarder si il s’agit d’aide d’État.

QUESTION 2: La loi italienne peut-elle être considérée sous le régime d’aide d’État de l’article 92 (3) du traité et ainsi éviter l’application de l’article 30 de ce même traité? La Cour a donc ici esquivé la question de savoir si la politique de quota constituait une aide d’État et vient simplement “réitérer sa jurisprudence (...) en vertu de laquelle une éventuelle qualification ...comme une aide au sens de l’article 92...ne saurait faire échapper cette réglementation à l’interdiction de l’article 30 du traité...”.¹³³ En effet, pour seule justification, la Cour énonce que les *articles 30 et 92* poursuivent le même objectif, soit assurer la libre circulation des marchandises, et dès lors, l’aide d’état ne doit venir en aucun cas faire obstruction à ce principe. Cette affirmation est partiellement vraie et fait réagir plusieurs auteurs.¹³⁴ En effet, selon ces derniers, chacun de ces

¹³⁰ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.P. JACQUÉ, D. SIMON, *op.cit.*, note 31, p. 149.

¹³¹ C.J.C.E. 11 juillet 1974, Aff. 8/74, p. 837.

¹³² V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.P. JACQUÉ, D. SIMON, *op.cit.*, note 31, p.150.

¹³³ C. BLUMANN, *loc. cit.*, note 112, p.723.

¹³⁴ Sur cette question voir notamment: C. BLUMANN, *loc.cit.*, note 112, p.721sv et FERNANDEZ MARTIN, *loc.cit.*,

articles conserve une finalité spécifique: le premier se préoccupant exclusivement de la libre circulation des marchandises; le second visant à assurer une saine et libre concurrence. De plus, la Cour semble oublier que *l'article 92(3)* autorise la soumission d'aides nationales dans le but d'atténuer les clivages économiques, sociaux et régionaux qui sévissent au sein de la Communauté. Dès lors, ces remarques laissent entendre qu'une brèche peut être faite dans la libre circulation des marchandises et dans la politique de libre concurrence.

1.2.3. L'impact d'un tel jugement sur la politique de cohésion

La large interprétation que donne la Cour au texte de *l'article 30* dans l'arrêt *Dassonville* déconsidère toute analyse sérieuse de l'impact économique, dont la cause vient de cette mise à l'écart du régime d'aide en faveur d'un développement sectoriel et régional au sein de la Communauté. La Cour se trouve ainsi à négliger une part importante de la réalité en matière de cohésion. Cette même rigueur juridique a été appliquée dans l'arrêt *ENI-Lanerossi*, déjà mentionné, lorsque le gouvernement a invoqué que l'aide allouée par ce dernier venait répondre à l'objectif de cohésion et ainsi rendre licite ladite aide. Ce sur quoi l'avocat général de la Cour rétorqua:

*"...there is no enforceable ...right to exemptions for national measures on considerations of regional policy.... The possibility of granting aid within the framework of a Community programme of the European Regional Development Fund does not authorise the Member States to grant aid outside the scope of that programme on their own initiative and without prior notification."*¹³⁵

Autant de barrières mises par la Cour surprennent et semblent contradictoires avec le fait qu'une convergence des économies soit nécessaire pour atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale, et qui dit convergence dit aide venant supporter les efforts de développement. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la politique libérale préconisée par la construction européenne n'a pas favorisé toutes les régions des États membres de la même façon. Nous avons donc vu que malgré tous les efforts entrepris par les fonds de cohésion, l'impact demeure insuffisant. À cet égard, le cas de l'Italie est patent avec un taux de chômage de 6% en Lombardie, alors qu'il est en moyenne de 20 % dans les régions du *Mezzogiorno*.¹³⁶ Dès lors,

note 129, p. 191sv.

¹³⁵ T. FRAZER, *loc.cit.*, note 100, p.16.

¹³⁶ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Eurostat: Statistiques en bref: régions*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

l'effet inégal créé par la libre circulation des marchandises sur le territoire communautaire et l'impact relatif de la politique régionale conduit inévitablement les États à rééquilibrer le processus d'intégration européenne en compensant par les aides d'État.

A ce titre, la politique de quotas encouragée par la loi italienne en faveur du *Mezzogiorno* aurait donc semblé tout à fait adéquate, non pas comme une solution à long terme, mais plutôt comme une mesure transitoire venant répondre à des besoins spécifiques à court terme.¹³⁷ Ainsi, la Cour aurait très bien pu analyser la politique de quota à la lumière de l'article 92 (3)a). Les dires de M. Fernandez Martin résument bien les critiques que l'on peut porter envers cette tendance jurisprudentielle de la Cour:

“The present EEC “integration over all” policy is likely to widen the divergence between regions while at the same time the Court with its strict case law withdraws national tools for regional policy from Member States.(...) Therefore the straight, formalistic and unconditional application of Article 30 pursued by the Court is, in the present Community context, not desirable. In fact, the supremacy given to Article 30 to the detriment of other more specific provisions of the EEC Treaty -in our case Article 92- could lead to tensions between opposite forces.(...) Applying Article 30 in such a way, national economic policies are declared incompatible with Community law while no substitute means are available. Since Article 92 et seq. give space for a thorough analysis of all economic, social and political circumstances of each case, as well of the possibility of devising transitional alternative measures, they seem a sound instrument to compensate both Community and national interests in the light of the “1992” internal market.”¹³⁸

De plus, l'adoption de la loi italienne en faveur du *Mezzogiorno* ne doit pas être vue comme une attitude protectionniste, mais au contraire comme une mesure d'aide nationale venant répondre à une nécessité économique et également politique. En effet, dans un article consacré à l'insertion des économies régionales dans l'économie européenne, le Professeur Michel Quévit nous met en garde contre le danger d'exacerber les tensions régionalistes en favorisant la compétitivité économique au détriment de la solidarité sociale. Il prône donc une solidarité territoriale entre régions riches et régions moins développées dans le but d'aider ces dernières à dépasser leurs handicaps structurels et ce, au moyen de politiques de coopération ciblées et systématiques comme aurait pu l'être la loi italienne.¹³⁹

¹³⁷ J.M. FERNANDEZ MARTIN, *loc. cit.*, note 129, p.243.

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ M. QUÉVIT, *loc. cit.*, note 55, p.68.

1.3. L'ANALYSE DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ET DE LA LIBRE CONCURRENCE À LA LUMIÈRE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

1.3.1. "Cohésion" et "concurrence": une bataille "constitutionnelle"

Le conflit entre la cohésion économique et sociale et la libre concurrence étant admis, on est en droit de se demander si la rédaction du TUE a apporté de nouveaux éléments permettant d'établir la suprématie d'un principe sur l'autre. Selon une interprétation analytique des articles du TUE, le Professeur Frazer en est venu à la conclusion que le principe de cohésion se voulait supérieur au principe de libre concurrence.¹⁴⁰

L'auteur se fonde en premier lieu sur le nouvel *article B* du TUE qui énumère les objectifs de l'Union, ceux-ci faisant écho aux dispositions du *préambule* et réitèrent ainsi les finalités poursuivies par la Communauté de façon plus précise. Des cinq alinéas composant *l'article B*, *l'alinéa premier* vise à promouvoir "un progrès économique et social équilibré et durable, notamment(...)par le renforcement de la cohésion économique et sociale". Ainsi, peut-on voir dans le terme "équilibre" une "référence précise au principe de cohésion économique et sociale et à la redistribution régionale des fruits de la croissance collective".¹⁴¹ La place réservée à cet objectif fait dire au Professeur Frazer:

*"Although the Article could be interpreted as meaning that cohesion -as a **form** of economic and social progress- is an objective of the Union, the better interpretation is that cohésion is a principal **means** by which progress is to be achieved, without being an objective in itself.(...) The objectives of the Union, and the principal means by which they are to be achieved, must clearly be the superior provisions of the Union constitution. The absence of any mention of the regulation of competition in such provisions is significant."*¹⁴² (nous avons souligné)

L'auteur poursuit son argumentation au moyen de *l'article 2* du TUE qui attribue à la Communauté la mission d'atteindre une cohésion économique et sociale par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire et ce, par la mise en oeuvre des actions prévues aux *articles 3 et 3A*). La nouvelle rédaction de *l'article 2* du TUE diffère grandement du contenu de 1957. En effet, même si le Traité de Rome prévoyait déjà le "développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté", l'accent dans le

¹⁴⁰ L'exposé qui suit repose essentiellement sur l'analyse faite dans l'article de: T. FRAZER, *loc.cit.*, note 100, p.14-17.

¹⁴¹ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p.63.

¹⁴² T.FRAZER, *loc.cit.*, note 100, p.14.

nouveau traité est mis à deux reprises sur le caractère “équilibré” de ce développement. Il ne faut pas y voir une simple redondance d’écriture, mais plutôt “considérer que le développement équilibré des activités économiques est celui qui n’aboutit ni à des déséquilibres sociaux, ni à des déséquilibres territoriaux”.¹⁴³ De plus, comme mentionné ci-haut, *l’article 2* réfère aux *articles 3 et 3A)* qui établissent les actions que la Communauté est en droit de prendre pour atteindre la mission établie à *l’article 2*. Ainsi, c’est à *l’article 3(g)* que l’on retrouve la toute première mention relative à l’application de la libre concurrence, suivi par *l’article 3(j)* qui assure le renforcement de la cohésion économique et sociale. Quant à *l’article 3A alinéa 1*, il mentionne effectivement que “l’action des États membres et de la Communauté comporte (...) l’instauration d’une politique économique (...) conduite conformément au respect du principe d’une économie de marché ouverte à la libre concurrence”, mais ce dernier article, bien que fondamental, demeure subordonné à *l’article 2*. Dès lors, le principe de cohésion semble encore l’emporter.

Selon le Professeur Frazer, le véritable conflit quant à l’interprétation de la supériorité d’un principe sur l’autre se trouve dans la relation entre les *articles 102a et 130* -que l’on peut définir comme étant favorables à la concurrence- et les *articles 130A) à E)* -que l’on peut définir comme étant pro-cohésion. Dans le présent cas, il est difficile d’établir lequel de ces articles est hiérarchiquement supérieur aux autres, car chacun constitue l’article introductif de son Titre respectif.¹⁴⁴

Dès lors, si tel que le propose l’auteur la primauté de la cohésion économique et sociale sur la libre concurrence est établie, il sera intéressant de voir si la Cour osera faire prévaloir l’objectif de cohésion sur la libre concurrence dans les questions relatives au régime d’aides d’État.

1.3.2. Perspectives: vers une amélioration de l’efficacité de l’aide régionale

Il existe un réel paradoxe quant au rôle de la Commission face au régime de l’aide d’État. En effet, comme nous l’avons dénoncé précédemment, la Commission possède un large pouvoir discrétionnaire et normatif quant à l’appréciation ou l’acceptation des programmes d’aide des États. Mais, il en est tout autrement en ce qui concerne le pouvoir de contrôle de la Commission sur

¹⁴³ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *loc.cit.*, note 65, p.94.

¹⁴⁴ Le TITRE VI, chapitre 1 comprenant les articles 102A, 103, 103A, 104A à 104C du TUE, le TITRE XIII comprenant l’article 130 du TUE et le TITRE XIV comprenant les articles 130 A à 130E du TUE.

l'allocation de budgets d'aide de chaque État membre en faveur des régions correspondant à l'article 92(3) a) et c).

En la matière, la Commission ne possède aucun pouvoir en vue de coordonner les disparités existantes entre la capacité financière et la volonté politique des États membres d'attribuer des fonds d'aide nationale en vue d'une meilleure cohésion. C'est précisément ici que le bât blesse. En effet, dans les quatre pays les plus avancés économiquement, l'aide a diminué de 3.7% à 3.4% ce qui représente une baisse de 8% pour la période de 1989-1990. De même, les États membres situés en périphérie ont diminué leur aide de 7.7% à 4.6% ce qui représente une diminution de 40%. De plus, au sein des États les plus favorisés, les disparités sont également très grandes: l'Italie consacre trois fois plus d'aide que le Royaume-Uni, deux fois plus que l'Allemagne et 1.5 fois plus que la France.¹⁴⁵ Si l'on considère l'aide d'État en tant qu'outil de cohésion complémentaire aux politiques structurelles des fonds, on peut donc se questionner quant à l'effet de distorsion que peuvent créer de telles disparités budgétaires. Que peut faire la Commission en la matière sans risquer d'outrepasser la souveraineté des États et le principe de subsidiarité?

Le Professeur Frazer propose deux solutions. La première serait que les États membres acceptent que leur budget d'aide soit, en quelque sorte, administré par la Communauté. La seconde solution viserait à transférer à la Communauté une bonne partie de l'aide nationale en vue de venir compléter la politique des fonds structurels. De telles solutions peuvent prendre leur source dans certains articles spécifiques du traité. En effet, l'article 5 et 102a) du TUE mentionnent l'obligation pour les États membres de prendre toutes les mesures pour venir faciliter l'exécution des obligations découlant dudit traité. Ils doivent donc éviter de nuire aux objectifs communautaires et mener des politiques économiques venant répondre à la mission de l'article 2 du TUE, analysé précédemment. De plus, l'article 130-B exige que les États conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue d'atteindre une cohésion économique et sociale. Selon l'auteur, la mise en commun de ces articles apporte la base légale pour assurer la coordination des aides nationales au niveau communautaire.

Il reste à savoir quelle sera l'interprétation que l'on fera du principe de subsidiarité dans le présent cas. En effet, si telle est la solution, le principe ne peut et ne doit venir contrecarrer l'efficacité du système en faveur d'une meilleure cohésion économique et sociale. Les États

¹⁴⁵ T. FRAZER, *loc.cit.*, note 100, p.13.

membres doivent donc tout mettre en oeuvre pour venir répondre aux missions et objectifs contenus dans les articles du traité examinés ci-haut. Par contre, le danger de voir tout le pouvoir recentralisé vers Bruxelles refait surface. Voilà, encore là, toute la problématique relative à la bonne application du principe de subsidiarité.

Conclusion

La philosophie communautaire voulant que “l’Europe” soit un grand espace économique favorisant le libre marché est encore bien ancrée dans l’esprit des dirigeants de Bruxelles et des juges siégeant à Luxembourg. Les conséquences liées à la rectitude des décisions face à l’aide d’État ne doivent donc pas surprendre. En effet, il n’est plus aussi étonnant de constater que les divergences économiques persistent entre les différentes régions des États membres, malgré les nombreux programmes mis en oeuvre dans le cadre de la cohésion économique et sociale.

Bien qu’il ne s’agisse pas de l’unique facteur, il importe de régler une fois pour toute le paradoxe qui sévit entre la “cohésion” et la “concurrence” au sein de l’Union pour en venir à une solution cohérente. Si la solution réside dans le transfert de l’aide nationale de l’État vers la Communauté, il ne faudra pas omettre de faire pencher le principe de subsidiarité en faveur des régions. En effet, celles-ci pourraient administrer l’aide. Il reste à savoir si ces entités infra-étatiques ont les compétences institutionnelles requises pour établir un dialogue avec le niveau supra-national. C’est ce que nous analyserons dans les deux prochains chapitres.

CHAPITRE 2

LA PARTICIPATION DES RÉGIONS DANS L'ÉDIFICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE COMPTE TENU DE LEUR DIVERSITÉ CONSTITUTIONNELLE

Après avoir analysé la dialectique économique instituée à travers la relation Communauté-État-région, nous étudierons la dialectique institutionnelle qui les lie. Pour ce faire, nous examinerons brièvement le degré d'autonomie dont bénéficient les régions des différents États membres. On sera ainsi en mesure de constater toute la complexité qui se rattache au terme générique de "région" et des conséquences que cela entraîne. En effet, "la configuration interne de chacun des États membres a une répercussion directe et immédiate sur le processus de formation d'une Europe des régions".¹⁴⁶ Cette répercussion est d'autant plus forte qu'elle se voit multiplier par 15 suivant le niveau de décentralisation régionale propre à chacun des États membres.

Compte tenu de cette diversité constitutionnelle, on est en droit de se demander comment il est possible d'institutionnaliser et d'assurer une véritable participation des différentes collectivités locales à l'approfondissement de l'édification du droit communautaire au niveau européen. Ce débat fondamental prend sa source dans les notions même de subsidiarité et de déficit démocratique. En effet, comment assurer une application équitable du principe de subsidiarité pour toutes les régions de la carte communautaire, alors que celles-ci diffèrent tant au niveau de leurs statuts qu'au niveau de leurs compétences. Comment pallier le déficit démocratique qui existe, à des degrés divers, au sein des régions des différents pays membres? Allons-nous moduler à la hausse ou à la baisse?

La perception des régions, quant à leur participation effective dans l'élaboration du droit communautaire dans le système institutionnel et non institutionnel européen, risque d'être fort différente, selon que ces dernières s'insèrent dans un État à structure fédérale, régionale ou unitaire. Il est donc intéressant de voir comment cette dissymétrie s'applique dans la construction d'une Europe des régions et quels en sont les dangers latents.

¹⁴⁶ Carles A. GASOLIBA I BÖHM, "*Les régions et la construction européenne*", Montréal, Collection "Études européennes" de la Chaire Jean Monnet de l'Université de Montréal, (1995), p. 7.

2.1. LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES INFRA-ÉTATIQUES AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES

L'idée d'une "Europe des régions" se situe dans le prolongement de l'influence décentralisatrice qui prévaut dans les États membres depuis le début des années 1970. En effet, bien que les réformes aient eu lieu à des degrés divers, un réel souci d'intégrer les régions dans l'ordre juridique national s'est fait sentir et ce, particulièrement en Allemagne, en Espagne, en Belgique, en Italie ainsi qu'en France. On peut regrouper en quatre catégories les États membres de l'Union européenne, soit: les États fédéraux (Allemagne, Belgique, Autriche), les États régionalisés ou autonomes (Italie, Espagne), les États décentralisés (France, Pays-Bas, Finlande) et les États unitaires (Danemark, Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Irlande, Suède, Luxembourg).¹⁴⁷ Notons que cette classification généralise quelque peu la situation de certains États.¹⁴⁸

2.1.1. Les États à structure fédérale

Définition

Le fédéralisme peut être défini comme "un compromis qui tente de se poser comme une synthèse entre l'intégration et l'autonomie, l'unité et la diversité".¹⁴⁹ Deux principes majeurs le composent: le principe d'autonomie des entités fédérées et le principe de participation de ces entités fédérées à la gestion des affaires relevant des compétences fédérales du pouvoir central.

Statut et compétences

Les statuts des Länder allemands et des Régions belges prennent leur source dans les constitutions nationales. En effet, les 16 Länder sont considérés comme des États indépendants ayant leur propre constitution, un territoire défini et des compétences spécifiques. Les droits de souveraineté de ces entités autonomes sont identiques à ceux de la Fédération et ce, dans les limites

¹⁴⁷ C. Du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p.41.sv ; Beate KOHLER- KOCH, "Intégration européenne: décomposition ou réémergence des États nationaux", (1995) 34 *Sciences de la société*, p. 15.sv; J. CHARPENTIER, C. ENGEL, "Les régions dans l'espace communautaire", Nancy, Presses de l'Université de Nancy, 1992, p. 19.sv.

¹⁴⁸ La France, depuis la *Loi sur l'Aménagement du Territoire de la République* du 6 février 1992 et la *Loi d'orientation, d'Aménagement et de Développement du Territoire* du 5 février 1995, tend vers une forte décentralisation permettant un pouvoir régional actif mais toutefois sans compétence législative. Le Portugal comporte à ce jour deux Régions autonomes sur les sept Régions prévues par la Constitution de 1976. Le Royaume-Uni possède un système fort différent des autres États membres et tend à se situer entre une structure décentralisée et unitaire.

¹⁴⁹ C. Du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p. 57.

établies par la *Loi Fondamentale de 1949*. Quant au Royaume de Belgique, il est depuis 1993 divisé en trois Régions- Flamande, Wallone et Bruxelles-Capitale- et en trois Communautés- flamande, Wallone et germanophone- ces dernières tenant compte du caractère linguistique et culturel de ce nouvel État fédéral.

Ces entités fédérées disposent d'un pouvoir législatif qui ne fait pas l'objet de contrôle de la part du pouvoir central, sauf en ce qui a trait aux limites constitutionnelles respectives propre aux deux États fédéraux ainsi qu'au droit international et surtout au droit européen. Les Länder ont donc compétence sur toutes les matières qui ne sont pas exclusivement énumérées en faveur de l'État central, telles que les relations extérieures, la politique commerciale et monétaire. Toutefois, mentionnons que les Länder ont compétence pour signer des traités internationaux relevant de leurs compétences. Ce dernier point est également vrai pour les Régions belges et ce, toujours compte tenu de leur champ de compétences qui inclut notamment: l'environnement, l'énergie, les transports, les travaux publics, la politique économique et de l'emploi, le commerce extérieur ainsi que la gestion de la décentralisation de leurs collectivités territoriales. Quant aux Communautés, elles ont compétence pour tout ce qui affecte les personnes, tel l'enseignement, la culture, la formation professionnelle, la santé et l'aide sociale.

2.1.2. Les États à structure régionale

Définition

“La régionalisation procède d'une répartition du pouvoir” et “organise l'autonomie dont jouissent les diverses entités d'un État composé”.¹⁵⁰ Ces dernières se caractérisent “par l'existence d'organismes publics territoriaux disposant d'un rang constitutionnel, d'une autonomie administrative, financière et législative et d'une dimension moyenne qui les différencie de façon claire des échelons locaux du gouvernement”.¹⁵¹ Remarquons, que contrairement à l'État fédéral, les régions ne participent pas à l'exercice des compétences du pouvoir central.

Statuts et compétences

Le statut des régions faisant partie d'un État régionalisé peut prendre sa source soit, dans la constitution de l'État ou soit, à travers la promulgation de lois ordinaires. En ce qui concerne les

¹⁵⁰ C du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p. 50.

¹⁵¹ J. CHARPENTIER, C. ENGEL, *op.cit.*, note 147, p. 20.

régions italiennes¹⁵², cinq d'entre elles se sont vues reconnaître, entre 1946 et 1963, un statut constitutionnel leur conférant un "statut spécial" tenant compte de leurs spécificités culturelles et économiques. Quant aux quinze autres régions, elles se sont vues dotées, vers le début des années soixante-dix, d'un "statut ordinaire" et sont donc issues du droit commun. En ce qui concerne les 17 Communautés autonomes espagnoles créées entre 1976 et 1984, elles prennent leur source dans la *Constitution de 1978*, mais également dans leur propre statut régional.

Tout comme les régions italiennes à statut spécial, les communautés autonomes trouvent la norme de base qui régit l'organisation de chaque région dans leur propre statut régional. Ainsi, chacun des 17 statuts définit "la dénomination de la communauté, la délimitation de son territoire, la langue nationale, le drapeau, les institutions et les compétences".¹⁵³ De plus, les communautés autonomes espagnoles possèdent une compétence législative exclusive dans différentes matières telles: l'organisation même de la communauté, les travaux publics et le logement, la culture et le patrimoine historico-artistique. Mentionnons que l'organisation institutionnelle, qui existe dans chacune des communautés espagnoles, présente un véritable pouvoir politique de type parlementaire reproduisant l'organisation des pouvoirs de l'État.

2.3. Les États à structure décentralisée et unitaire

Définitions

Si la régionalisation procède de la répartition du pouvoir, la décentralisation constitue une simple délégation de pouvoirs aux collectivités publiques régionales. Celles-ci exercent une relative autonomie administrative et financière mais n'ont aucun rang constitutionnel, aucun pouvoir législatif et ne participent aucunement à l'exercice du pouvoir central. "Les États décentralisés ne se distinguent des États unitaires qu'en raison du fait que leur échelon régional de gouvernement remplit un nombre important de fonctions et dispose ainsi d'une place prépondérante dans l'organisation administrative du pays."¹⁵⁴

En effet, l'échelon régional des États unitaires ne possède aucune personnalité juridique. Ces États se composent uniquement de collectivités publiques au plan local.

¹⁵² À ce sujet, voir le Titre 2, chapitre 3.2. de ce présent mémoire de recherche.

¹⁵³ C. du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p.54.

¹⁵⁴ J. CHARPENTIER, C. ENGEL., *op.cit.*, note 147, p. 21.

Statuts et compétences

Que ce soit dans les États décentralisés ou unitaires, l'existence d'un niveau régional, si niveau il y a, ou local, peut prendre sa source dans la constitution comme c'est le cas pour le Pays-Bas. Mais, dans la majorité des cas, c'est par une loi ordinaire que ces entités se voient créer. Ainsi, il est loisible au pouvoir central de modifier, par le biais d'une simple loi, les compétences de ces collectivités ou même de créer ou de supprimer ce palier de gouvernement!

En fait de compétences, ces entités, tant régionales que locales, se limitent à exercer un pouvoir administratif assigné par le pouvoir central. En principe, c'est encore au moyen d'une simple loi que sont définies les compétences administratives et les limites auxquelles elles sont soumises. Dès lors, on peut dire grossièrement que la seule différence existant entre les collectivités des États décentralisés et celles des États unitaires ne réside pas dans des considérations juridiques, mais uniquement dans l'importance des fonctions attribuées aux premières.¹⁵⁵ Notons néanmoins que les entités décentralisées sont assujetties à un contrôle du pouvoir central exercé *a posteriori* et non *a priori*.

Suite à ce bref survol nous permettant de souligner certains éléments utiles à notre prochaine analyse, force nous est de constater que, malgré le processus de décentralisation entamé par les États membres, seulement six États sur quinze ont ou tendent vers une forme fédérative. Quant aux autres composantes étatiques, elles demeurent sous le joug de l'État central. L'hétérogénéité du terme "région" est donc bel et bien une réalité avec laquelle les États et Bruxelles doivent tenter de composer en vue de la poursuite de l'intégration de l'Union européenne. Il reste donc à voir comment ces "régions", ayant un statut et des compétences inégales sur le plan interne, évolueront au sein de la dynamique communautaire.

2.2. LES DIFFÉRENTES VOIES DE PARTICIPATION DES RÉGIONS DANS LE SYSTÈME DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE COMPTE TENU DE LA DIVERSITÉ CONSTITUTIONNELLE

Si au cours des années 70 ce sont les États qui ont donné l'impulsion en vue d'une décentralisation favorable aux composantes étatiques, au cours de la dernière décennie, ce sont les

¹⁵⁵ *Id.* p. 26

politiques communautaires qui ont exercé des pressions, donnant ainsi aux “régions” une plus grande visibilité. Comme nous l’avons vu dans le titre précédent, c’est sans contredit grâce aux différentes politiques régionales, mises en oeuvre dans le cadre de la cohésion économique et sociale, que se sont accrues et approfondies les relations entre les régions et la Communauté. En effet, c’est à la fois par des moyens encouragés au niveau communautaire et à la fois par des initiatives régionales et locales que ces diverses collectivités se sont introduites dans la mise en oeuvre des actes communautaires. Nous ne reprendrons pas ici les moyens dont disposent les régions au niveau européen.¹⁵⁶ Nous nous contenterons d’en évaluer l’impact compte tenu de l’hétérogénéité constitutionnelle qui existe au sein de l’Union européenne.

2.2.1. Les voies directes et institutionnelles

Le Comité des Régions constitue actuellement le véhicule par excellence en fait de représentation institutionnelle pour les régions. Il se veut le gardien de la bonne application du principe de subsidiarité et le principal interlocuteur des citoyens d’Europe. Mais l’est-il de façon égale et uniforme pour tous les citoyens des régions des différents pays membres? En effet, dans la même arène se côtoient à la fois les régions des États fédéraux, tels l’Allemagne et la Belgique, et les diverses collectivités territoriales des États plus centralisés tels la Grèce et la Suède. Leurs statuts et leurs compétences respectifs étant ce qu’ils sont, comment dès lors garantir l’application du principe de subsidiarité de façon équitable entre chacun des pays membres? Ceci relève d’une complexité extrême caractérisée par le fait qu’un seul point commun fait le trait d’union entre les différentes régions de ces États :

“Le seul point commun réside dans leur situation par rapport à l’État membre dont elles relèvent: elles sont situées juste en dessous de lui et, par ailleurs sans qu’elles soient nécessairement placées sous leur tutelle, existent en dessous d’elles, un ou deux niveaux de collectivités territoriales.”¹⁵⁷

Ainsi, il semblerait que la seule solution serait d’uniformiser les statuts constitutionnels des différents États membres. Opter pour une fédéralisation de chacun des États? Si telle était la solution, ce ne serait pas pour demain la veille! Néanmoins, une régionalisation semblerait à la rigueur moins utopique.

¹⁵⁶ À ce sujet, revoir le Titre I, Chapitre 3 du présent mémoire de recherche.

¹⁵⁷ De GRANRUT C., *op.cit.*, note 60, p. 190

La seconde ambiguïté découle de la première et réside dans le terme même de “région” utilisé par les rédacteurs du Traité sur l’Union européenne aux *articles 198 A) à C)*. Or, nous avons vu qu’entre les États, la structure institutionnelle et les appellations organisationnelles diffèrent grandement. Dès lors, comment déterminer les différents niveaux de collectivités ayant droit de siéger au Comité des Régions? Par exemple, qui des régions, des départements ou des communes se verront attribuer les 24 sièges dont dispose la France au sein du Comité des Régions? L’option retenue a été fort simple: appliquer la structure des pouvoirs régionaux et locaux propre à chaque État membre. Option facile, mais d’application complexe de par sa diversité. Autre polémique, les représentants dudit organe doivent-ils être des élus locaux possédant une légitimité démocratique ou peuvent-ils être de simples fonctionnaires désignés par les États? Cette divergence a pris naissance entre les États, tels le Royaume-Uni et le Pays-Bas, favorables à cette dernière option et les autres pays, préférant la première. On retint pour solution une composition d’élus régionaux et locaux. Claude du Granrut, membre du Comité des Régions, souligne la diversité qui règne au sein de l’organe:

“Siègent donc à Bruxelles, à côté des représentants des Länder allemands, des Régions autonomes belges, italiennes et espagnoles, des Régions françaises et des Comtés anglais, des représentants de régions purement administratives, des maires de petites communes, des maires de grandes villes, des présidents de provinces ou de départements français. Patchwork d’élus ou spectrum complet des collectivités territoriales?” ¹⁵⁸

Le caractère mixte du Comité soulève donc toute la question du poids relatif que peuvent avoir les représentants des différents pays membres. Par exemple, l’actuel représentant du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie détient des responsabilités qui s’apparentent à celles d’un Chef d’État et représente près de 17,7 millions d’habitants! Dès lors, si l’on met à ses côtés un représentant des régions grecques ou des comtés suédois, le degré d’influence au sein du Comité des Régions est flagrant tout comme la diversité des intérêts. Toutefois, cette situation peut se voir modulée du fait que la répartition des 222 sièges au sein du Comité des Régions ne tient pas compte des réalités régionales. Par exemple, le Luxembourg compte 6 sièges, alors que l’État est pratiquement la région! À l’inverse, l’Allemagne, qui compte maintenant près de 80 millions d’habitants, ne possède que 24 sièges tout comme la France, l’Italie et le Royaume-Uni. ¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Id.* p.186

¹⁵⁹ Selon l’article de Louis BODIN, “Entre Europe et Régions : la nation?” (1994) 66 *Commentaires*, p.336, “cette répartition correspond sans doute plus à une logique politique (...) qu’à un souci de représentativité démocratique (...)

2.2.2. La voie non institutionnelle

Les régions peuvent également influencer le processus décisionnel communautaire au moyen de porte paroles, officiels ou plus ou moins officiels, qui parcourent les dédales des couloirs de la Commission et du Parlement. La propension de ce phénomène de *lobbyisme* n'est nullement à dénigrer. En effet, selon un recensement de la Commission fait au début des années 1990, le *lobbying* à Bruxelles est pratiqué "par 3 000 groupes d'intérêts, qui emploient 10 000 personnes. Parmi eux, 500 fédérations économiques, 50 bureaux régionaux, 200 entreprises, 100 bureaux de consultants, 100 cabinets d'avocats spécialisés en droit communautaire".¹⁶⁰ Malheureusement, pas toutes les régions bénéficient d'antennes à Bruxelles et, même si plusieurs d'entre elles en possèdent l'expérience, les compétences et les moyens divergent grandement d'une région à l'autre.

Si l'on prend le cas de l'Allemagne, depuis 1958, les Länder disposent d'un observateur (*Länderbeobachter*) désigné par ces derniers qui exerce des fonctions indépendamment du gouvernement central. En effet, le *Länderbeobachter* peut:

*"au terme de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1957 de ratification du Traité de Rome et de l'art. 2 de la loi du 19 décembre 1986 de ratification de l'Acte unique européen, assister aux sessions du Conseil, du CoReper (Comité des représentants permanents des États membres) et d'autres instances de la Communauté et effectuer les rapports correspondants. Il a accès à tous les documents communautaires."*¹⁶¹

Ainsi, cet observateur se voit-il pleinement en moyen d'informer les Länder sur tous les développements de l'activité communautaire les intéressant. La place déterminante qu'occupe désormais cette institution est telle que, lorsque le Traité de Maastricht introduisit la possibilité aux ministres des Länder de siéger aux Conseil des ministres en vertu de l'article 146 dudit traité, les Länder ont tous été favorable au maintien en parallèle du *Länderbeobachter*.

De plus, à partir de 1985, les Länder ont commencé à ouvrir leurs propres bureaux d'information à Bruxelles. La mission attribuée à ces bureaux se doit d'être distinguée de celle allouée au précédent organe. En effet, alors que le *Länderbeobachter* est une institution commune à

ou même simplement de la réalité régionale de chaque pays. Le coefficient de représentativité, sur le plan démographique va de 0,000 03 pour l'Allemagne (le pays le plus défavorisé alors que sa structure régionale est la plus avérée) à 0,001 58 pour le Luxembourg (le pays le plus favorisé alors que même avec un loupe on a du mal à y distinguer une structure régionale...). En rapport avec la superficie, ce sont la France et l'Espagne qui sont les moins bien traitées alors que le Luxembourg bénéficie d'un privilège encore plus exorbitant."

¹⁶⁰ Guy MEYRONNEIC, "Les lobbies en question: du dialogue démocratique à la suspicion d'influence", (1996) 1 *R.A.E.*, p. 47.

¹⁶¹ E. BASSOT, *loc.cit.*, note 91, p. 732.

tous les Länder, les bureaux d'information assurent une liaison entre la Communauté européenne et le Land qu'ils représentent. Ainsi, chacune de ces délégations peut tenir compte des questions et des intérêts spécifiques liés à son Land. Les activités y sont des plus diverses:

- recueil d'informations qui sont en lien avec le Land;
- mise en avant des intérêts spécifiques du Land concerné et promotion de la structure fédérale;
- aide aux entreprises en vue de monter un dossier favorable à l'attribution d'aide communautaire;
- préparation de visite d'hommes politique du Land.¹⁶²

Toutefois, mentionnons que l'implantation de ces bureaux n'a pas été sans créer certaines difficultés juridiques quant aux activités que ces bureaux avaient le droit de mener et ce, même au sein de la fédération allemande. Les Länder ont alors habilement fait valoir que leurs activités relevaient de la "politique intérieure de l'Europe" et non pas de la "politique extérieure des Länder".¹⁶³ Ainsi, les bureaux d'information des Länder ont été reconnus légalement par l'État central, mais en précisant que tout statut diplomatique était prohibé.

Ce modèle ayant fait ses preuves, divers pays se sont employés à le mettre en oeuvre, mais à un degré moindre. Les Communautés autonomes espagnoles, les régions françaises, britanniques, belges, ainsi que de nombreuses municipalités, particulièrement danoises, se sont dotées d'un tel poste d'écoute.¹⁶⁴ Certaines régions ont même outrepassé les règles constitutionnelles, qui limitent les activités externes des régions, pour venir ouvrir leur propre bureau. Cette situation a été le cas pour les régions italiennes, qui avaient ouvert *l'Ufficio del Mezzogiorno*, rassemblant toutes les régions du sud. Par ailleurs, en février 1996, une loi italienne est venue autoriser "les régions à maintenir des rapports avec les institutions communautaires dans les matières de leur compétence et à ouvrir des bureaux de liaisons auprès des institutions européennes".¹⁶⁵

Néanmoins, les ressemblances qu'il peut y avoir entre ces différents bureaux se diluent lorsque l'on s'attarde aux réalités pratiques. En effet, les moyens matériels, la formation du personnel et la structure logistique diffèrent grandement entre les Länder allemands et les entités des autres pays membres. De plus, la tradition fédéraliste allemande contribue indéniablement à faire en sorte que ses fonctionnaires, bénéficiant de possibilités constitutionnellement assurées,

¹⁶² *Id* p. 733.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ B. KHOLER-KOCH, *loc.cit.*, note 147, p. 18.

¹⁶⁵ Antonio TIZZANO, "L'influence du droit communautaire sur le droit administratif italien" (1996) *A.J.D.A.*, p. 133.

soient mieux munis pour influencer sur les décisions communautaires. Ces disparités se dénotent également au sein d'un même pays. Par exemple, pour la France, le nombre en personnel varie entre certaines régions représentées. Tel est le cas pour le Nord-Pas-de-Calais qui compte deux personnes établies de façon permanente à Bruxelles et la région Rhône Alpes qui compte six permanents.

L'établissement de *lobbies* à Bruxelles, bien que constituant une façon indirecte pour les régions de pallier le déficit démocratique, risque encore une fois de favoriser les régions ayant une structure institutionnelle interne des plus décentralisée ainsi qu'une force économique et politique notable.

2.3. LES CONSÉQUENCES DE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU STATUT DES RÉGIONS SUR L'INTÉGRATION DE L'UNION EUROPÉENNE

2.3.1. Une "Europe des Régions à deux vitesses"

A la lumière de ce qui vient d'être exposé, force est de constater que les possibilités offertes par l'Union européenne n'ont pas pu être exploitées de façon uniforme par les diverses régions et collectivités locales. La construction communautaire ne semble donc pas avoir apporté à toutes les "régions" les solutions espérées, ni produit l'effet d'homogénéisation escompté.

Pour les "régions" centralisées, l'instauration d'outils institutionnels et non institutionnels était perçue comme une possibilité favorable qui leur permettrait d'atteindre un gain d'autonomie. En effet, la dépendance nationale de ces régions était et demeure telle qu'un simple bureau de représentation permanent à Bruxelles constitue un gain d'autonomie. Sur ce point, les collectivités régionales et locales ont donc été fort déçues en termes de résultats concrets. Inversement, les régions des États fédéraux ou régionalisés craignaient que la construction communautaire ne réduise leurs pouvoirs au profit du pouvoir central. Si cette réalité s'est révélée fort juste au début, cette situation se trouve aujourd'hui atténuée par les structures mises en place en faveur d'une plus grande participation des régions. En effet, seules les régions riches en terme de statut, de compétences et de ressources se sont trouvées grandies dans l'espace communautaire.

Ce constat tend donc à confirmer que trois facteurs primordiaux contribuent à favoriser l'émergence des régions au niveau européen: un degré d'autonomie vis à vis du pouvoir central, une

forte influence politique, s'appuyant sur de vastes territoires et une population importante, et un poids économique significatif.¹⁶⁶Ce n'est donc que par la jonction de ces trois éléments qu'une réalité régionale aura la chance de prendre forme dans cet espace communautaire.

Or, aujourd'hui, seule une catégorie de "régions", que l'on pourrait qualifier d'élite régionale, répond à ces critères. En effet, on y retrouve plusieurs Länder allemands, certaines régions de l'Italie dont la Lombardie, certaines communautés autonomes espagnoles dont la Catalogne, la région Flamande de Belgique et certaines régions françaises, telles que Rhône-Alpes et l'Ile-de-France. On reconnaît ainsi nos quatre moteurs régionaux de l'Europe soit la Catalogne, la Lombardie, le Bade-Wurtemberg et la région Rhône-Alpes qui sont les leaders en matière d'accords transfrontières. Qu'à cela ne tienne, ces régions, même si elles demeurent le modèle de l'expression régionale en Europe, ne sont pas représentatives de la situation des autres collectivités locales.

De plus, fortes de leurs moyens économiques et de leur influence au niveau européen, ces régions favorisées revendiquent aujourd'hui la possibilité de passer outre le canal étatique. L'État, en tant qu'intermédiaire entre la Communauté et les régions, n'est plus souhaité. Ces régions autonomes ou quasi-autonomes viennent donc remettre en question la place de l'État au sein de l'Union et du même coup renforcent leurs positions institutionnelles. Si l'anéantissement du pouvoir de l'État pourrait être envisageable pour les régions fédérales ou quasi-fédérales, cette hypothèse s'avérerait catastrophique pour les régions centralisées. En effet, l'absence d'autonomie institutionnelle, à laquelle sont habituées ces dernières, fait en sorte qu'elles demeurent dépendantes de l'État central, tant au niveau organisationnel que budgétaire. Une décentralisation soudaine agirait au détriment de ces régions habituées à un certain suivi et dirigisme de la part du pouvoir central. Dès lors, elles perdraient le seul interlocuteur de poids au niveau européen et toute tentative d'initiative régionale serait dans leur cas confinée à l'inertie.

Cette polarisation des régions favorisées et des régions faibles aggrave le clivage de la carte économique et politique communautaire. En effet, la position des deux groupes régionaux diverge tant au niveau de leur influence au sein de l'Union qu'en ce qui relève de l'orientation à donner à l'intégration institutionnelle d'une future "Europe des Régions". Dès lors, pour ces régions riches, la tentation est grande de renforcer leurs positions dominantes en développant, entre elles, des liens

¹⁶⁶ Jean-François AUBY, "L'Europe des Régions" (1990) 3 *A.J.D.A.* p. 209.

toujours plus étroits au moyen d'accords transfrontaliers. Les collectivités moins avantagées se retrouvent ainsi au second plan. Il y a donc à craindre que, comme dans bien des secteurs liés à l'intégration et à l'approfondissement de l'Union européenne, "l'Europe des Régions" en soit une "à deux vitesses", si ce n'est même à plusieurs vitesses!

2.3.2. Une résurgence du régionalisme au sein de certains États membres

Il devient urgent de stopper l'écart qui se forge entre les régions riches et les régions faibles au sein de l'espace européen. Le constat du Professeur Quévit, que nous avons souligné dans le précédent chapitre, prend ici tout son sens: il importe que la poursuite de la construction européenne se fasse également en privilégiant, dans certains cas, la solidarité sociale sur la compétitivité économique.¹⁶⁷ Ceci est primordial non seulement pour l'éventuelle création d'une "Europe des Régions", mais également pour la stabilité politique des États européens. En effet, certaines régions, fortes de leurs pouvoirs économiques et politiques, commencent à brandir de plus en plus le désir d'une autonomie grandissante face à l'État central et rejettent toute forme de solidarité envers leurs collectivités voisines économiquement défavorisées. Ce constat est flagrant en Italie avec la Ligue du Nord, en Belgique avec le nationalisme flamand et en Allemagne avec la nouvelle montée de l'extrême droite.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'Union européenne est un des éléments qui contribue à conforter ces velléités régionalistes. En effet, les réformes institutionnelles et non institutionnelles, mises en oeuvre pour favoriser les régions au niveau européen, ont certes contribué à l'érosion de l'État-nation. Les entités à caractère régionaliste ont donc profité du déclin du pouvoir central pour asseoir leur influence. Ceci se confirme avec l'éclosion de la Ligue Lombarde, maintenant intégrée dans la Ligue du Nord, qui, lors des élections législatives de 1992, obtenait 8.7% des suffrages et devenait la quatrième force nationale en Italie. En effet, certains idéologues de la *Lega Lombarda*, dont le professeur Gianfranco Miglio, voyaient dans la thèse régionaliste une solution qui se situe dans le prolongement de l'édification de la future Europe. En effet, ce spécialiste en science politique décrit le projet politique envisagé, en ces termes:

"Notre projet de fédéralisme va droit dans le sens d'un futur développement de l'Europe. Nous sommes convaincus que l'organisation politique de l'Union européenne ne se réalisera pas tant qu'existeront de forts États-nations, mais au contraire, lorsque ces États

¹⁶⁷ *Supra*, p. 63.

*s'articuleront en grandes régions.*¹⁶⁸

Le slogan que scandent les partisans de la Ligue est fort révélateur à cet égard: “Plus loin de Rome, plus près de l’Europe”. Lors de ces élections législatives de 1992, les “léguistes” proposaient la transformation de l’État italien en un État fédéraliste divisé en trois “macro-régions”: le Nord, le Centre et le Sud. Chacune de ces régions aurait compétence en matière économique, fiscale et judiciaire. Seules la politique étrangère et la défense demeurerait un domaine relevant du pouvoir central. Ainsi, comme le mentionne le président de la Ligue, Umberto Bossi, ces “macro-régions” tendraient vers une homogénéité socio-économique qui leur permettrait d’établir “des rapports directs avec Bruxelles et Strasbourg, en passant par dessus Rome et l’opprimante bureaucratie corrompue qui prospère à l’ombre des sept collines”.¹⁶⁹

Le désir autonomiste des activistes de la Ligue prend également sa source dans le mécontentement de la population nordiste qui voit ses impôts s’engouffrer dans des projets consacrés au développement des régions du Sud. Selon eux, les fonds alloués aux régions méridionales sont toujours plus massifs, mais de moins en moins cohérents. La Ligue devient alors le porte-voix d’une population qui oppose le Nord “productif” au Sud “assisté” symbolisé par la partitocratie et le clientélisme.¹⁷⁰

Cette volonté d’autonomie régionale correspond également à un sentiment de rattachement culturel. Tel est le cas du Trentin-Haut-Adige qui, de par son histoire, semble avoir plus d’affinités culturelles et linguistiques avec l’Autriche qu’avec l’Italie. L’exemple est patent et s’est manifesté dans les sphères même de Bruxelles. En effet, en octobre 1995, s’ouvrait à Bruxelles un bureau d’information né d’un partenariat liant la Province autrichienne du Tyrol et les deux provinces du Nord de l’Italie soit, le Tyrol du Sud et le Trentin. Le gouvernement italien a vu dans ces activités *lobbyistes* austro-italiennes un danger pour son unité nationale. Lors de la session parlementaire de janvier 1996, le ministre italien des Affaires étrangères, Madame Susanna Agnelli, a réitéré ces propos en disant que l’État italien ne pouvait accepter qu’une partie du pays se joigne à un autre État pour ouvrir un bureau satellite à Bruxelles.¹⁷¹ Une enquête criminelle a été ouverte par le procureur italien sur ce sujet!

¹⁶⁸ Petko AZMANOV, “Plus loin de Rome, plus près de l’Europe” (1992) 67 *Europ*, p. 50.

¹⁶⁹ *Id.*, p. 51.

¹⁷⁰ Giuseppe SACCO, “Italie: les trois vies des ligues régionales” (1993) 1 *Politique étrangère* p. 155.

¹⁷¹ M.H., “Italian unity threatened?” (1996) *Europ*, p. 6.

L'État italien a tendu l'oreille face à ces revendications autonomistes. En effet, en l'espace de cinq ans, profitant de la grave crise identitaire du système politique italien¹⁷², le débat fédéraliste est devenu le nouveau centre de préoccupation du gouvernement italien. En effet, que ce soit le Parti Populaire du premier ministre Prodi, présentement au pouvoir, ou les partis l'ayant précédé au cours de ces cinq dernières années, tous ont porté attention aux revendications indépendantistes. Ainsi, l'orientation fédéraliste constitue désormais un enjeu politique pour les partis au pouvoir (centre gauche), mais surtout une solution pour maintenir l'unité de l'État.¹⁷³

Du coup, la Ligue a perdu sa raison d'être. Qu'à cela ne tienne, elle revendique actuellement l'indépendance de la Padanie qui couvre les régions au Nord de l'Italie. La réaction est là beaucoup plus mitigée. Preuve à l'appui, lors des élections municipales, qui ont eu lieu au mois d'avril 1997, les grandes villes du Nord, dont Milan, berceau de la Ligue Lombarde, ont pratiquement rayé de la carte la Ligue du Nord lui préférant les partis de centre droit. Ainsi, on peut discerner à travers ces élections que la montée des forces régionalistes en Italie ne prend pas source nécessairement dans une volonté d'indépendance débridée, mais plutôt dans un besoin de réaménagement des pouvoirs. Doit-on croire pour autant que les poussées régionalistes se trouvent ainsi freinées et tout danger d'éclatement de l'État écarté? On ne saurait le croire. En effet, tant qu'une solution institutionnelle à tendance fédéraliste n'est pas engagée, la crise demeure latente au sein de l'État italien.

Il importe donc d'écouter le besoin qu'ont les régions de faire valoir leurs identités culturelles et linguistiques dans une Europe qui se veut de plus en plus uniforme et homogène. Le projet ambitieux qu'est l'intégration européenne ne peut tout simplement faire fi de ces richesses qui prennent racine à travers des siècles d'histoire. La persistance de ces identités régionales démontre donc qu'il vaut la peine de mettre ces diversités au service de la construction de l'Union et donc, de poursuivre notre réflexion sur "l'Europe des Régions".¹⁷⁴

¹⁷² Sur cette question voir l'excellent article de Domenico ROSSETTI DI VALDALBERO, "La crise du système politique italien par des observateurs socio-politiques nationaux" (1996) 1 *Res Publica* p. 3.

¹⁷³ Récemment un organisme bicaméral a été mis sur pied pour analyser cette hypothèse.

¹⁷⁴ Pierre MAILLET, "Note de lecture: L'Europe des régions? Proche ou lointaine perspective?" (1994) 375 *RMC*, p. 139.

Conclusion

La diversité de style de “régions” que connaissent les différents États membres crée un *imbroglio* institutionnel qui met en exergue toute la complexité de l’application du principe de subsidiarité à l’échelle communautaire. C’est précisément au moment où l’Union européenne invite les régions à participer au processus communautaire, par l’intermédiaire du Comité des Régions, que toute cette question prend de son importance. En effet, il devient urgent de se concerter quant à une définition collective du remède miracle qu’est le principe de subsidiarité. Nul doute qu’une certaine uniformité institutionnelle entre les divers pays membres serait souhaitable pour renforcer le système institutionnel communautaire.

Pour ce faire, il semblerait donc que la solution repose sur la poursuite du phénomène de décentralisation qui a lieu dans les différents États membres. En effet, le développement considérable des rapports directs entre les composantes des États fédéraux et le système institutionnel communautaire affecte sans aucun doute l’évolution de la situation des régions des autres États non fédéraux.¹⁷⁵ Le désir de fédération de l’État italien en constitue un exemple. Dans une moindre mesure, le cas de la France l’est également. Dès lors, un recul de l’État nation en faveur des institutions européennes s’impose, mais uniquement dans le but de favoriser la participation et l’autonomie des composantes de l’État au niveau européen dans les domaines relevant de leurs compétences. De plus, une harmonisation institutionnelle équitable en faveur des “régions” serait tout à l’avantage des États, puisque non seulement cela constituerait un remède pour assouvir les tensions ethniques qui pointent sur la carte européenne, mais également un moyen permettant de développer des composantes étatiques fortes et compétitives sur la scène européenne. En effet, le pouvoir économique actuel de l’Allemagne est dû en grande partie au dynamisme dont font preuve les Länder qui sont aptes, tant juridiquement qu’économiquement, à engager une sévère compétition contre les autres “régions” européennes.

Il s’agit maintenant de voir quelle place est réservée aux composantes étatiques dans l’ordre juridique interne lors de l’application des normes communautaires. On pourra ainsi juger si la tendance décentralisatrice, en faveur des régions, demeure encore effective.

¹⁷⁵ Joël RIDEAU, “Le système institutionnel communautaire et la forme des États membres” in *L’État autonome: forme nouvelle transitoire en Europe?* (sous la direction de Christian Bidégaray), Paris, Economica, 1992, p. 183.

CHAPITRE 3

LES RÉGIONS FACE À L'APPLICATION EFFECTIVE ET UNIFORME DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Si au niveau européen la participation des régions dans l'élaboration des normes communautaires constitue la "voie ascendante de la participation régionale", l'application du droit communautaire dans l'ordre juridique national relève, quant à lui, de la "voie descendante de la participation régionale".¹⁷⁶ En effet, pour mener à bien un projet d'envergure, tel que la construction de l'Union européenne, la Cour de justice a dû faire preuve d'autoritarisme. Elle a ainsi dégagé les principes essentiels de la primauté du droit, de l'effet direct du droit communautaire et de son application immédiate et effective, venant ainsi consolider le processus d'intégration communautaire. C'est à l'État que la Cour de justice attribue le devoir d'assurer le respect de l'application du droit communautaire et c'est à ce même État que reviendra la responsabilité de son application. Cette situation ne sera pas sans créer une dynamique particulière entre l'État et les régions.

On analysera donc succinctement les conséquences qu'il appartient aux juridictions nationales de tirer de cette "exigence existentielle"¹⁷⁷ du droit communautaire et l'effet que cela produit sur les régions. En effet, dans la plupart des États membres, cette nouvelle exigence a suscité une réorganisation des structures juridico-institutionnelles. C'est le cas notamment de l'Italie qui a dû réorganiser les rapports entre l'État et les régions en ce qui a trait à leur participation au processus d'intégration européen. Le réaménagement des institutions italiennes est fort intéressant à analyser vu le caractère hybride de la structure institutionnelle du pays qui se veut à cheval entre l'État fédéral et l'État centralisé. Cette particularité permet ainsi de situer les régions italiennes dans la moyenne "du pouvoir régional" au sein des différents États membres. En effet, l'Italie se maintient entre les 9 États décentralisés ou unitaires et les 5 États fédéraux ou régionalisés. Si dans le premier cas, les régions brillent par leur absence lors de la participation et

¹⁷⁶ C. GASOLIBA I BOHM, *loc.cit.*, note 146, p. 12.

¹⁷⁷ Denys SIMON, "Les exigences de la primauté du droit communautaire: continuité ou métamorphose?" in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p. 481.

de l'application des normes supra-nationales, dans le second cas, les régions travaillent en étroite collaboration avec l'État central.

Toutefois, on constatera que, malgré le caractère régionaliste de cet État, l'intrusion du droit communautaire empiète sur une partie importante des compétences touchant les régions. En effet, l'État central n'introduit que timidement les régions dans le processus d'élaboration et d'application du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. C'est à se demander si ce droit supra-national ne constitue pas un facteur de centralisation en faveur de Bruxelles, de l'État ou des deux à la fois?

3.1 L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE AU MOYEN DU RECOURS EN MANQUEMENT

3.1.1. La théorie de l'application uniforme du droit communautaire

L'article 5 du Traité CEE accorde sans conteste un rôle primordial aux États dans le mécanisme du système institutionnel communautaire relativement à l'application uniforme du droit communautaire. Cet article se lit comme suit:

Les États membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.

Selon le professeur Constantinesco, les États membres, instigateurs de l'existence des Communautés, se voient ainsi confrontés à toutes les conséquences résultant de cette fondation.¹⁷⁸ C'est donc sur la base de cet article et sur le principe de solidarité communautaire, qui le sous-tend, que furent élaborés, par la Cour de justice, les principes de la théorie de la primauté du droit communautaire, de son effet direct et de son applicabilité uniforme. L'arrêt *Simmenthal*¹⁷⁹ constitue l'arrêt de principe en la matière. En effet, la Cour jugea:

“en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres, non seulement de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore- en tant que ces actes font partie, avec rang de priorité, de l'ordre

¹⁷⁸ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.P. JACQUÉ, D. SIMON, *op. cit.*, note 31, p.55

¹⁷⁹ C.J.C.E. 9 mars 1978, Aff. 106/77.

juridique applicable sur le territoire de chacun des États membres - d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires. (...) le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes, en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre, l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel."¹⁸⁰

Désormais, le rôle du juge national se joue donc sur deux plans. Il demeure à la fois un organe de l'État membre, tout en étant chargé d'assurer l'exécution du droit communautaire. "Sa mission, à cet égard, est d'autant plus cruciale que, "face au stade ultime de l'exécution de la règle", il est garant du respect de celle-ci."¹⁸¹

L'État voit donc son rôle encadré par la Communauté, en ce qui a trait à la primauté et à l'effet direct du droit supra-national. Qu'en est-il de sa propre autonomie institutionnelle dans la mise en oeuvre de la législation communautaire?

3.1.2. Le principe de l'autonomie institutionnelle

De prime abord, la Cour fait preuve d'une certaine permissivité en ce qui concerne l'application de la législation de l'État central dans le droit interne. Elle semble concéder aux États membres la possibilité de déterminer les organes nationaux compétents ainsi que les procédures d'applicabilité à utiliser. Mais ne nous emballons pas, car bien que l'État bénéficie d'une autonomie institutionnelle, celle-ci ne constitue pas un principe absolu en soi, puisqu'elle demeure soumise au principe de la primauté et de l'effet direct du droit communautaire. Dès lors, l'autonomie institutionnelle constitue un principe de seconde classe.

Précisons également que dans le cas où l'État manquerait à son obligation de mise en oeuvre effective du droit communautaire, seul ce dernier serait tenu responsable¹⁸² et répondrait du comportement de ses collectivités. Ainsi en a décidé la Cour de justice limitant grandement la

¹⁸⁰ D. SIMON, *loc.cit.*, note 177, p. 483.

¹⁸¹ Melchior WATHELET, Sean VAN RAEPENBUSCH, "La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?" (1997) 1-2 *Cah. de dr. eur.* p. 13.

¹⁸² Pour une analyse détaillée de l'évolution récente de la jurisprudence de la CJCE relative à la responsabilité de l'État, voir les excellents articles de: M. WATHELET, S. VAN RAEPENBUSCH, *loc.cit.*, note 181, p. 13; Denys SIMON, "La responsabilité de l'État saisie par le droit communautaire (La jurisprudence *Brasserie du Pêcheur*, *Factortame*, *British Telecom*, *Hedley Lomas...*)" (1996) 7-8 *A.J.D.A.* p. 489.

liberté institutionnelle concédée aux États. En effet, lorsque l'État désigne une institution infra-étatique pour la mise en oeuvre d'une directive communautaire, celui-ci ne saurait se dégager des obligations liées à la pleine application du droit supra-national. Ainsi, la République italienne s'est vue tenue responsable du manquement de la ville de Milan et ce, malgré l'autonomie dont bénéficie cette ville.¹⁸³ De plus, l'État se voit imposer une obligation de résultat, lorsqu'il est jugé, par la Commission, qu'une loi régionale doit être amendée vu son incompatibilité avec le droit communautaire.¹⁸⁴

Cette responsabilité, qu'encourent les États membres, laisse donc présager une surveillance étroite de la part de l'État national sur la mise en oeuvre et le respect du droit communautaire par les collectivités régionales et ce, aussi bien au sein des États fédéraux que régionaux ou unitaires. En effet, l'État a intérêt à ce que ses régions appliquent rigoureusement le droit communautaire, s'il ne veut pas voir se cumuler les procédures en manquement. En outre, mentionnons que l'application du principe d'autonomie institutionnelle se fait selon le système constitutionnel propre à chacun des États membres. Il existe donc autant de voies institutionnelles de mise en oeuvre du droit communautaire, que d'États membres. Cette diversité institutionnelle, au sein d'une même communauté, ne sera pas sans créer de nouvelles tensions entre les États et leurs diverses régions.

3.1.3. La procédure en manquement

Le manquement d'un État membre à la mise en oeuvre effective du droit communautaire est passible de sanction selon l'article 169 du Traité CEE. Dans un arrêt rendu le 5 mai 1970, la Cour a jugé que:

*“Les obligations découlant du Traité incombent aux États en tant que tels et la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même si il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante”*¹⁸⁵

En effet, l'article 169 dudit Traité permet à la Commission d'intervenir en cas d'inertie ou de résistance de la part de l'État membre face à une obligation communautaire. L'article prévoit:

¹⁸³ M. WATHELET, S. VAN RAEPENBUSCH, *loc.cit.*, note 181, p.13; Re: *Commission c. République italienne*, C.J.C.E. 19 mars 1984, Aff. 199/85, p.1039.

¹⁸⁴ M. VAUCHER, *loc.cit.*, note 41, p.536; *Commission c. République italienne*, C. J.C.E. 11 juillet 1984, Aff. 130/83 p.2849.

¹⁸⁵ *Id.*, p.535; Re: *Commission c. Royaume de Belgique*, C.J.C.E. 5 mai 1970, Aff. 77/69, p.237.

Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans un délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice.

Le recours en manquement est fort particulier quant à son application. Il peut s'appliquer en deux temps. La procédure débute par la phase non contentieuse où la Commission, au moyen d'une mise en demeure, constate le manquement et demande à l'État de lui transmettre ses observations dans un délai imparti. Si les deux parties maintiennent leurs prétentions, la Commission émet un avis motivé expliquant "les raisons de droit et de fait pour lesquelles elle estime qu'il y a manquement en indiquant les mesures qu'elle juge nécessaire pour y mettre fin, ainsi que le délai accordé à l'État pour y mettre fin."¹⁸⁶ Dans le cas de l'inobservation par l'État membre de l'avis motivé, il fera l'objet d'une saisine devant la Cour de justice. Cette phase, dite contentieuse, constitue la seconde partie de la procédure en manquement.

L'avantage résultant de cette procédure à deux temps consiste à réduire considérablement les saisines devant la Cour. Toutefois, la Commission bénéficie d'un large pouvoir discrétionnaire, qu'elle n'hésite pas à mettre en pratique. En effet, en 1992 sur 242 affaires jugées, 47 concernaient des procédures en manquement et, de ce nombre, l'État a été condamné dans 35 cas.¹⁸⁷ De plus, depuis Maastricht, l'État non respectueux du jugement en manquement peut se voir, au cours d'une seconde saisine par la Cour, imposer une amende pénale. La souveraineté de l'État ne semble plus que fiction face à un droit communautaire incriminant.

Bien que ces grands principes de base pourraient faire l'objet de travaux de recherche en soi, cette analyse sommaire va tout de même nous permettre, pour la fin de nos propos, de mesurer l'impact de ces règles au niveau national et d'établir les conséquences au niveau régional.

3.2 ANALYSE D'UN CAS PRATIQUE: L'INTERVENTIONNISME DE L'ÉTAT ITALIEN DANS LES COMPÉTENCES RÉGIONALES POUR GARANTIR LE RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE

L'Italie fait figure de mauvais élève devant la Cour de justice européenne en matière d'intégration du droit communautaire dans l'ordre juridique national. En effet, l'État se situe au premier rang dans chacune des phases composant la procédure de manquement, la mise en demeure

¹⁸⁶ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, J.P. JACQUÉ, D. SIMON, *op. cit.*, note 31, p. 1009.

¹⁸⁷ D. VIGNES, *loc. cit.*, note 53, p. 60.

et l'avis motivé ainsi que la procédure de saisine devant la Cour de justice. Il importe donc d'analyser l'évolution qu'a subi le processus administratif italien pour ainsi être en mesure de voir où se situent les défaillances quant à la mise en oeuvre des normes provenant de Bruxelles.

3.2.1. Le dispositif constitutionnel italien et la structure institutionnelle des régions

En vertu de la *Constitution du 27 décembre 1947*¹⁸⁸, l'Italie devient le premier État prévoyant l'institution d'une autonomie régionale. Le régionalisme italien, en réaction au centralisme extrême de l'époque fasciste, est basé sur le concept voulant que l'État repose sur des corps intermédiaires, ainsi que sur le principe de subsidiarité. Or, le régime d'autonomie retenu, et défini 25 ans plus tard, se situe entre la simple décentralisation administrative et l'État fédéral. En effet, *l'article 5 de la Constitution de 1947* est fort explicite à ce sujet:

La République, **une et indivisible**, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise la plus ample décentralisation administrative dans les services qui dépendent de l'État; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de **l'autonomie et de la décentralisation**. (nous avons souligné)

Comme nous l'avons mentionné dans le précédent chapitre, la Constitution distingue deux catégories de régions, qui se démarquent tant par leur statut constitutif que par leurs compétences. Les cinq régions à statut spécial¹⁸⁹, à savoir la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut-Adige, le Frioul-Vénétie-Julienne et le Val d'Aoste, bénéficient d'un statut juridique particulier, adopté par une loi constitutionnelle selon les exigences établies à *l'article 116* de la Constitution, alors que les quinze autres régions de droit commun sont issues de lois ordinaires.

La structure organisationnelle des régions, décrite à *l'article 121* de la Constitution, prévoit trois types d'organes, soit le Conseil régional (pouvoirs législatif et réglementaire), la *Giunta* (pouvoir exécutif) et le Président de la région qui promulgue les lois et les règlements et dirige les fonctions administratives déléguées par l'État à la région.

En ce qui concerne les compétences des régions à statut ordinaire, elles sont énumérées à *l'article 117* de la Constitution. Ce dernier article confère le pouvoir aux régions de légiférer "*dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'État*" et "*pourvu que ces règles ne*

¹⁸⁸ Les articles de la Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947 sont extraits de l'ouvrage de: Henri OBERDOFF, *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, Paris, La Documentation française, 1994, p.246.

¹⁸⁹ Ces particularités s'expliquent soit pour des raisons liées à la protection de minorités linguistiques du Frioul-Vénétie Julienne, du Trentin-Haut-Adige et de la Val d'Aoste, soit pour des raisons de spécificité économique liées à l'insularité de la Sardaigne et de la Sicile.

soient pas en contradiction avec l'intérêt national ou avec celui des autres régions". Les matières faisant partie des compétences des régions se divisent principalement en quatre secteurs: le secteur relatif à l'organisation institutionnelle de la région (bureaux, personnel, services, réglementation des organismes dépendants, police, usages civiques), celui à caractère économique (agriculture, forêt, artisanat, tourisme, transports...) et social (enseignement, formation professionnelle, assistance sanitaire, hospitalière et publique), et finalement, le secteur concernant l'environnement et le territoire (urbanisme, travaux publics, chasse et pêche, eaux). Il est à noter que la loi régionale a la même efficacité que la loi de l'État. Par conséquent, dans le système des sources, les lois régionales sont en concurrence avec les lois nationales, celles-ci n'exerçant aucune suprématie, sous réserve de *l'article 117*. En ce qui concerne les compétences des régions à statut spécial, elles sont énumérées en détail dans chacun des statuts. On y retrouve les matières décrites à *l'article 117* de la Constitution, auxquelles sont ajoutées des compétences plus amples liées aux particularités régionales de chaque région. À l'intérieur de ces compétences, les régions détiennent un pouvoir législatif exclusif, l'État ne pouvant y intervenir. Ce pouvoir législatif s'exerce néanmoins, "sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle qui a fixé un certain nombre de principes auxquels elles doivent se conformer".¹⁹⁰

En plus de ce pouvoir législatif, un pouvoir administratif ayant trait aux matières indiquées ci-dessus est entièrement dévolu aux régions, ceci en vertu de *l'article 118* de cette même Constitution. Notons qu'il est permis de déléguer aux collectivités locales inférieures les fonctions administratives liées à leurs intérêts particuliers.

En dernier lieu, en vertu de *l'article 119* "les régions sont financièrement autonomes (...)" et "coordonnent cette autonomie avec les finances de l'État, des provinces et des communes". Les régions disposent d'impôts particuliers et d'une partie des impôts de l'État, selon leurs besoins. Ce même article prévoit l'attribution de subventions spéciales par l'État en faveur des régions insulaires et du *Mezzogiorno*. De plus, les régions à statut spécial jouissent d'une plus grande autonomie, car elles se voient autorisées à exercer un pouvoir d'imposition autonome par rapport à celui de l'État et ce, sans attendre les lois appropriées de la part de l'État.

¹⁹⁰ Valeria AGOSTINI, A. MATTIONI, "Italie: le régime juridique des régions en droit interne" in *Les régions de l'espace communautaire* (sous la direction de Jean Charpentier et Christian Engel), Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, p. 140.

Les instruments constitutionnels ainsi présentés, il nous est permis de nous questionner sur l'efficacité, l'organicité et la fonctionnalité des régions dans l'ordre juridique interne suite aux exigences communautaires liées à l'intégration de ce droit supranational.

3.2.2. La participation des régions italiennes à l'élaboration et à l'intégration du droit communautaire dans l'ordre juridique national avant 1987

L'incidence du droit communautaire sur les compétences régionales¹⁹¹ met l'État italien et la Cour siégeant au *Palazzo della Consulta* face à une double problématique. La première consiste à résoudre la coexistence entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national. Quant à la seconde problématique, les difficultés surgissent lorsque les deux ordres "entrent en contact direct et que les exigences de l'un et de l'autre se confrontent et parfois s'affrontent sur un plan concret et immédiat".¹⁹² C'est l'intrusion de ce nouvel ordre juridique qui fait que les rapports entre l'État et ses régions se trouvent bouleversés. Au cours de ces dernières années, l'État italien s'est donc employé à trouver un juste équilibre pour tenter de maintenir un certain respect de l'autonomie régionale face à un droit communautaire qui "apparaît comme le vecteur de nouvelles forces déséquilibrantes".¹⁹³ Inutile de dire que, pour les régions, les revendications quant à leur autonomie institutionnelle ont été une conquête longue et difficile.

A) Les solutions jurisprudentielles relatives à la coexistence entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national

Nous ne reprendrons pas ici les développements complexes de l'évolution jurisprudentielle relatifs à la coexistence entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national. Pour la fin de nos propos, nous nous contenterons de mentionner uniquement la solution retenue après plus de 25 ans de tergiversations jurisprudentielles.¹⁹⁴ C'est dans l'affaire *Granital*¹⁹⁵ du 8 juin 1984 que

¹⁹¹ On peut regrouper en quatre secteurs principaux l'intervention de Bruxelles dans les compétences régionales: l'éducation et la culture, l'équipement et le logement, l'action sociale, l'action économique et l'environnement.

¹⁹² Antonio TIZZANO, *loc.cit.*, note 165, p. 130.

¹⁹³ Florence ZAMPINI, "L'Italie en amont du manquement... Un problème de compétence entre l'exécutif, le parlement et les régions" (1994) 2 *RTD eur.* p.198

¹⁹⁴ "Dans la sentence n° 14 de 1964 (affaire *Costa*), la Cour avait commencé par affirmer que les rapports entre les sources communautaires et les lois italiennes devaient être considérés comme paritaires. Tantôt les lois, tantôt les sources communautaires auraient dû l'emporter, sur la base du simple critère chronologique. La sentence n°173 de

la Cour constitutionnelle italienne règle finalement la question. En effet, dans cet arrêt, la Cour reconnaît la primauté du droit communautaire et impose son application aux autorités nationales “dans les domaines relevant de la compétence communautaire et dans lesquels existent des dispositions directement applicables”.¹⁹⁶ Concernant les dispositions nationales incompatibles, elles sont tout simplement écartées dans les cas mentionnés.

Bien que l’arrêt *Granital* se situe dans la lignée de l’arrêt *Simmenthal* rendu par la Cour de justice européenne quelques années plus tôt, une distinction entre les deux reste à faire. En effet, selon le professeur Tizzano¹⁹⁷ de l’université la Sapienza à Rome, la motivation de l’orientation de l’arrêt italien repose sur le principe de “la séparation des deux ordres juridiques”, alors que l’arrêt de la Cour de justice est motivé par le fait que “la primauté du droit communautaire devrait dériver d’une supériorité formelle de celui-ci par rapport au droit national, à l’intérieur d’un ordre unique”.

Néanmoins, le respect de la primauté du droit communautaire est définitivement reconnu, ce qui constitue une avancée marquée dans le processus d’intégration du droit supra-national dans l’ordre juridique interne. Examinons maintenant l’organisation institutionnelle interne lors de l’application des normes communautaires.

B) Les difficultés liées à la mise en oeuvre du droit communautaire dans l’ordre juridico-institutionnel italien

Les relations communautaires demeurent une prérogative du gouvernement central. Quant à sa **participation** à l’élaboration des directives et des règlements¹⁹⁸ communautaires, l’exécutif a, du

1983 (*Frontini*) affirme pour la première fois que les règlements communautaires sont directement applicables dans le système italien, sans qu’il soit nécessaire de passer par la médiation législative. La sentence n°232 de 1975 (*Società industrie chimiche Italia centrale*) retourne le principe fixé pour l’affaire *Costa*: la loi italienne en désaccord avec un règlement communautaire, même si elle est postérieure à ce dernier, doit être considérée comme illégitime. (...)

L’illégitimité doit être déclarée par le juge constitutionnel et, jusqu’à ce que celui-ci se soit prononcé, le juge italien est tenu d’appliquer la loi. La sentence n°170 de 1984 (*Granital*) abat cette barrière opposée aux sources communautaires et s’aligne sur la jurisprudence de la Cour de justice (déjà mûrie avec les affaires *Nold et Simmenthal*). (...) La sentence n°399 de 1987 (*Regioni Liguria ed Emilia Romagna*) affirme que les normes communautaires qui dérogent à des normes constitutionnelles ont le même niveau que ces dernières.”

Massimo LUCIANI, “Italie” in *Les Constitutions nationales à l’épreuve de l’Europe* (sous la direction de Jean-Claude MASCLET, Didier MAUS), Paris, La Documentation Française, 1992, p. 168.

¹⁹⁵ À ce sujet, voir: A. TIZZANO, *loc.cit.*, note 165, p. 13.; Giorgio GAJA, “New Developments in Continuing Story: the Relationship Between EEC Law and Italian Law”, (1990) 27 *CML Rev.*, p.83 *sv*.

¹⁹⁶ A. TIZZANO, *loc.cit.*, note 165, p. 13.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ “Étant directement applicables, les règlements ne posent pas, du moins en principe, un problème de transposition dans l’ordre juridique interne, mais un problème d’exercice des fonctions administratives en vue de leur application concrète. L’exercice de ce type de fonction incombe, pour les règlements comme pour les directives, aux régions

moins jusqu'en 1987, dominé les rangs. En effet, la participation à l'élaboration de ces normes dans l'ordre juridico-institutionnel interne demeure la tâche de quelques techniciens spécialisés des hautes sphères ministérielles. Ces technocrates agissent chacun en sujet autonome par rapport aux autres ministères, ce qui donne lieu à des complications bureaucratiques où des termes tels que "coordination" et "coopération" ne font guère partie du vocabulaire liant ces différents ministères. On voit donc se produire un phénomène de duplication et de superposition des compétences, ainsi qu'une dispersion des ressources faisant perdre les avantages qu'auraient pu procurer une rapide assimilation de ces normes communautaires.¹⁹⁹ Ainsi, les régions ou les collectivités locales inférieures, selon leurs compétences respectives, se voient totalement exclues et non préparées à la mise en application de ces normes. M. Gaetano d'Auria, magistrat à la Cour des comptes italienne, présente ainsi la situation:

*"(...) ces collectivités ne participent en aucune façon à l'élaboration des normes communautaires, bien qu'étant les principaux protagonistes de leur "effectivité" dans le système interne. (...) les Régions se voient "tomber dessus" des directives et des règlements à la formation desquels ils sont restés fondamentalement étrangers et dont ils n'ont pas même suivi la préparation et la mise au point par les instances communautaires."*²⁰⁰

Le déficit démocratique est donc flagrant et demeure tout aussi présent en ce qui concerne l'**intégration** des directives! En effet, l'exécutif prend, encore là, injustement la place que détient, en théorie, le Parlement. En effet, c'est à l'organe législatif italien que revient le pouvoir de promulguer la loi nécessaire pour introduire une directive communautaire dans le système juridique interne. Cet effacement du Parlement italien n'incombe pas uniquement à la forte propension qu'a l'exécutif à vouloir contrôler la pénétration du droit communautaire. En réalité, dès la création des CEE, le Parlement a pris l'habitude de se décharger de la mission communautaire sur le gouvernement, perdant ainsi tout rôle actif.²⁰¹

"Du reste, parce que justement il ne se livre à aucun examen préventif des projets de loi communautaires, le Parlement qui reçoit une proposition de loi gouvernementale, préparée

pour la partie qui relève de leurs compétences." A. TIZZANO, *loc.cit.*, note 165, p.133.

¹⁹⁹ Gaetano d'AURIA, "L'administration italienne et l'intégration européenne" in *Administrations nationales et intégration européenne* (sous la direction de Charles Debbasch), Paris, Editions du CNRS, 1987, p. 71 et 76

²⁰⁰ *Id.* p. 74

²⁰¹ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p. 202.

pour accueillir dans le système juridique interne une certaine discipline communautaire, finit par se trouver, dans la pratique, "devant un fait accompli, et donc devant la nécessité non pas de délibérer mais de ratifier." ²⁰²

En dernier lieu, **l'exécution** des directives par les régions a été établie par le Décret du président de la République (DPR) n°616 , du 24 juillet 1977. C'est par ce décret que prend place un compromis entre un projet régionaliste et un projet gouvernemental. "La compétence régionale devient ainsi affirmée par principe."²⁰³ Or, bien que le décret autorise les régions à appliquer directement les règlements, il en est tout autrement pour les directives. En effet, ce n'est qu'après avoir subordonné leur législation aux normes de principe contenues dans la loi étatique, que les régions sont autorisées à mettre en oeuvre les procédures conduisant à l'exécution de la directive communautaire et à la rendre ainsi applicable au sein de leur propre système juridique. Il est à remarquer que cette procédure d'exécution se fait sans égard aux deux degrés d'autonomie régionale contenus dans la Constitution! Il y a donc bel et bien empiétement au niveau du pouvoir et des compétences régionales, et ceci est d'autant plus vrai pour les régions à statut spécial. Certains critiques ont donc considéré cette situation comme "une uniformisation des compétences vers le bas ou une ingérence étatique excessive au regard des dispositions constitutionnelles".²⁰⁴ En outre, ajoutons qu'en cas d'inaction de la part des régions, l'État conserve un pouvoir de substitution.

Ce système d'application du droit communautaire, caractérisé par un centralisme rigoureux sans égard aux statuts constitutionnels différents entre les deux types de régions, a donc obligé le législateur italien à adopter divers textes tentant de concilier, entre autre, l'intégration conforme de ce droit supra-national et le respect des compétences régionales.

3.2.3. Les tentatives de réforme du système institutionnel italien quant à la participation des régions à la mise en oeuvre du droit communautaire

À la fin des années quatre-vingts, l'État italien s'est employé à concilier les exigences du droit communautaire avec la structure juridico-institutionnelle italienne, ainsi que les rapports États et régions et ce, principalement par l'adoption de deux lois.

²⁰² G. d'AURIA, *op.cit.*, note 199, p. 76.

²⁰³ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p.205.

²⁰⁴ *Ibid.*

A) *La loi Fabbri de 1987*

La loi n°183 de 1987, dite loi Fabbri²⁰⁵, est proposée comme la solution venant “coordonner les politiques afférentes à l’appartenance de l’Italie à la Communauté européenne et assurer l’adéquation de l’ordre juridique interne à la législation communautaire”. Les buts ainsi définis, qu’en est-il en pratique? Sans aller jusqu’à dire que le déficit démocratique se voit résorbé, on peut néanmoins constater la présence de mécanismes procéduraux favorables au Parlement et aux régions. En effet, l’article 9 al. 1 et 2 de la loi traite de la communication des projets d’Actes communautaires au Parlement, aux régions et aux provinces autonomes (Bolzano et Trento).

“Dorénavant, les projets de règlements, de recommandations et de directives des Communautés européennes sont communiqués aux Chambres, aux régions y compris à statut spécial et aux provinces autonomes, par le président du Conseil des ministres ou par le ministre délégué pour la Coordination des politiques communautaires. Parallèlement, il est convenu que les régions et les provinces autonomes comme les deux Chambres du Parlement, peuvent adresser des observations au gouvernement.”²⁰⁶

En ce qui a trait à l’application des directives par les régions, l’article 13, de cette même loi, améliore la situation du fait qu’il autorise les régions à statut spécial, dans les matières de compétence exclusive, à une application législative directe des recommandations et des directives communautaires. Les seules limites demeurent le respect de la Constitution et des statuts spéciaux. Or, bien que cette modification soit remarquable, elle augmente le clivage entre les régions à statut spécial et celles à statut ordinaire. En effet, ces dernières demeurent subordonnées à l’adoption de lois étatiques normatives comme c’était le cas auparavant.

Mentionnons également l’article 11 qui réitère le principe voulant que l’État, en cas d’inertie régionale, soit autorisé à intervenir pour assurer l’application du droit communautaire. Ce principe demeure applicable pour les vingt régions. Cette règle s’est trouvée confirmée par la Cour constitutionnelle dans l’arrêt *Regione Toscana c. Presidenza del Consiglio dei ministri*²⁰⁷ en 1990, qui arguait que la responsabilité de l’État face à la Communauté justifiait un tel contrôle. La doctrine a dénoncé cette solution:

“(…) la “pleine compétence” régionale en matière d’intégration des règlements communautaires n’est pas réelle mais maintenue au stade d’une reconnaissance “instable”,

²⁰⁵ Legge n°183/1987: coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alla Comunità Europea ed adeguamento dell’ordinamento interno agli atti normativi comunitari, *GURI* 1987, n° 109.

²⁰⁶ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p. 206.

²⁰⁷ *Regione Toscana c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, C.C. arrêt n°448 du 12 octobre 1990, p.1027.

le concept “d’autonomie” devenant lui même précaire.”²⁰⁸

Une “coopération loyale”²⁰⁹ entre l’État et les régions est sans conteste en train de se tisser. Il demeure que la loi Fabbri n’a pas su combler entièrement le déficit démocratique car le gouvernement, de par sa tradition centraliste, demeure le pivot de toute action d’intégration du droit communautaire dans les régions.

B) La Loi La Pergola de 1989

Pour endiguer définitivement l’augmentation des actions en manquement, la loi La Pergola du 9 mars 1989²¹⁰ se propose de venir combler les lacunes laissées par le texte qui l’a précédée de deux ans. Son but vise à “résorber le déficit d’intégration des textes communautaires” et “réactiver une collaboration plurilatérale entre le Parlement et l’exécutif, mais aussi entre l’État et les Régions”.²¹¹ D’emblée, il est important de souligner la source organique de ce texte. En effet, c’est au moyen d’une simple loi que le gouvernement italien a choisi de poser les principes ayant trait à l’intégration du droit communautaire. Cette base fragile ne lui donne donc aucune supériorité face à d’autres lois, ce qui laisse planer des doutes quant à une influence déterminante de la Loi la Pergola.²¹²

Il serait faux de dire que cette loi vient révolutionner la situation qui prévalait. Toutefois, l’article 4 al. 1 à 3 vient apporter un début de solution en matière de déficit démocratique. En effet, on peut constater à sa lecture que le Parlement se voit attribuer un pouvoir d’intervention dans la procédure de transposition des directives au moyen de textes réglementaires:

“(1) Dans les matières déjà régies par la loi, mais non réservées à la loi, les directives peuvent être appliquées par règlement si la loi communautaire en décide ainsi.

*(2) Le gouvernement présente **aux chambres**, en annexe au projet de loi communautaire, une liste des directives pour l’application desquelles il demande l’autorisation visée à l’article 3, lettre c).*

(3) Si les directives permettent des options concernant les modalités de leur application, ou s’il s’avère nécessaire d’introduire des sanctions pénales ou administratives, ou de définir les autorités publiques à qui confier les fonctions administratives inhérentes à l’application

²⁰⁸ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p.207.

²⁰⁹ Regione Friuli-Venezia Giulia c. Presidente del Consiglio dei ministri, C.C. arrêt n°1031 du 15 novembre 1988, p.501.

²¹⁰ Legge n°86/1989: Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, *GURI* 1989, n°58.

²¹¹ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p.215.

²¹² G. GAJA, *loc.cit.*, note 195, p. 90.

de la nouvelle réglementation, la loi communautaire fixe les dispositions nécessaires.”
(nous avons souligné)

Ainsi, le Parlement ne se contente plus de recevoir les communiqués des projets de règlements ou de directives, mais il se voit autorisé à participer aux discussions sur la loi communautaire. De plus, l'exécutif lui transmet désormais de façon semestrielle un rapport relatant “la participation de l'Italie au processus normatif communautaire” et “les orientations du gouvernement sur chaque politique communautaire”.²¹³ Or, il semble que les vieilles habitudes persistent, malgré les efforts consentis. En effet, le Parlement utilise ce pouvoir de contrôle de façon parcimonieuse, cédant à nouveau la tâche à l'exécutif! Cette situation a de nouveau soulevé des critiques:

*“(…) l'État -en réalité le seul exécutif du fait de la démission plus ou moins volontaire du Parlement- tire profit de la problématique communautaire (...) pour procéder à une réappropriation de compétences normalement dévolues aux régions par la Constitution; le respect des exigences communautaires devenant un alibi, puisqu'en réalité l'État ne jugule pas le nombre élevé d'arrêts en manquement.”*²¹⁴

Quant à l'article 9 al. 2 et 3, traitant de l'exécution des directives par les régions, il est quelque peu décevant et ce, à juste titre. En effet, en ce qui concerne les régions à statut ordinaire, celles-ci ne peuvent toujours pas exercer de façon autonome leurs compétences en matière de directives. Demeure ainsi la loi nationale, dite *loi communautaire*²¹⁵ annuelle pour la transposition des directives, qui “indique les dispositions de principe auxquelles ne peut déroger la loi régionale et qui prévalent sur les dispositions contraires qui auraient pu être déjà adoptées par les organes régionaux.”²¹⁶

À l'article 11 de cette même loi, l'État réitère à nouveau son pouvoir d'intervention substitutif en cas d'inaction de la part des régions. L'exécutif se fait d'autant plus clair qu'il vise

²¹³ F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p. 218.

²¹⁴ *Id.* p. 199

²¹⁵ “La loi communautaire (...) est une loi adoptée chaque année pour permettre d'une façon complète, organique et continue, l'adaptation de l'ordre juridique national au droit communautaire. On prévoit plus particulièrement que le 31 janvier de chaque année au plus tard, le ministre pour les Affaires communautaires, après vérification avec les autres ministères compétents de l'état de conformité de l'ordre juridique national au droit communautaire, présentera au gouvernement un projet de loi comportant “des dispositions pour l'exécution des obligations naissant de la participation de l'Italie à la Communauté européenne” (loi communautaire). Le projet de loi devra être présenté au Parlement avant le 1er mars de la même année et être approuvé par celui-ci dans des délais que la loi ne précise pas (...).” A. TIZZANO, *loc.cit.*, note 165, p. 132.

²¹⁶ Joël RIDEAU, *op.cit.*, note 175, p. 181.

expressément l'application de ce principe aux régions à statut spécial. Mentionnons tout de même que c'est une Commission *ad hoc* qui s'est vue attribuer le rôle du contrôle substitutif et que, du fait de sa composition, celle-ci tend à considérer les problématiques régionales. En effet, en vertu du même *article 11 al. 2*, la Commission se compose de trois membres dont un désigné par la région ou la province concernée.

Nul doute que les réformes du système institutionnel italien tendent à insérer les régions dans l'application uniforme et effective du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Malgré tout, les solutions législatives n'ont pas réussi à résoudre le problème relationnel État-régions, ni de manière définitive, et encore moins, de manière satisfaisante. On constate que les régions italiennes semblent fonctionner, en pratique, dans le rouage d'un État unitaire et leur ouverture vers la Communauté européenne n'en est guère facilitée.²¹⁷ Les régions se trouvent donc confrontées à un déficit démocratique double et à une dépréciation du principe de subsidiarité double. En effet, de par l'immixtion d'un ordre juridique nouveau, les régions se voient obligées de se battre non seulement contre une suprématie nationale, mais également supra-nationale.

3.3. LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION UNIFORME ET EFFECTIVE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LES RÉGIONS

3.3.1. Les régions comme objets de droit commun, mais sujets de second rang

Selon le juge Biancarelli, bien que les régions soient désormais pleinement "objets" de droit communautaire, elles demeurent encore des "sujets" de droit de second rang dans cet ordre juridique.²¹⁸ Malgré plusieurs discussions à cet égard, lors des conférences intergouvernementales, le prétoire, à la Cour de Justice des Communautés européennes, leur demeure restreint. Ainsi, les régions se voient contraintes de suivre les règlements et les directives communautaires, relevant bien souvent de leurs compétences, sans bénéficier d'un statut de requérantes privilégiées, et ce tant en matière de recours en manquement qu'en recours en annulation! Le droit communautaire

²¹⁷ Giovanni CORDINI, "L'Italie: problèmes régionaux et essais de solutions institutionnelles" in *Les politiques régionales en Europe* (sous la direction de Dusan Sidjanski, Charles Ricq), Lausanne, Éditions régionales européennes, 1985, p.173

²¹⁸ J. BIANCARELLI, *loc.cit.*, note 97, p. 525.

s'imprègne donc de plus en plus dans les actes quotidiens des institutions régionales, sans que celles-ci puissent se faire entendre.

En effet, *l'article 173* du TUE qui permet de saisir la CJCE, celle-ci possédant un pouvoir de contrôle sur la légalité des actes adoptés par les différentes institutions communautaires, ne modifie en rien le statut attribué aux régions requérantes. Or, *l'article 173* du TUE *par. 3* innove en autorisant le Parlement, ainsi que la Banque centrale européenne (BCE), à se pourvoir devant la Cour, et ce à titre de demandeurs et de défendeurs. Qu'en est-il du Comité des Régions? *L'article 173* demeure muet à cet égard et relègue le statut des régions au *par. 4* dudit article:

Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

Dès lors, ce n'est que par voie de recours indirect que les régions ont accès à la Cour. Elles demeurent donc encore une fois subordonnées à l'État, puisqu'elles doivent obtenir l'endossement de l'État pour se pourvoir en annulation dans le cas, par exemple, de normes communautaires empiétant sur leurs compétences. Le professeur Engel garde néanmoins une réserve quant à l'éventuelle possibilité donnée aux régions d'intenter un recours direct devant la Cour, en la matière:

*“On peut également se demander si la reconnaissance du droit pour les régions d'intenter une action devant la Cour de Justice aurait un quelconque sens dans la mesure où la Cour hésiterait fortement à annuler une décision acceptée par les États membres au sein du Conseil.”*²¹⁹

Malgré que cette conclusion paraisse fort juste, le maintien en faveur de la situation actuelle conduit l'auteur à s'en remettre à la bonne foi des États, qui ont pour tâche de “veiller à ce que la Communauté n'excède pas ses compétences”, et à la force persuasive des régions pour “rappeler ce rôle aux États-membres”! Or, c'est précisément ici que le bât blesse!

3.3.2. La légitimation de l'interventionnisme de l'État découlant de sa responsabilité face à la communauté européenne

Si l'État s'interpose dans l'ensemble des différends intervenant entre la Communauté et les régions, l'épée de Damoclès, que représente le manquement à *l'article 169* du Traité par les États

²¹⁹ À ce sujet, voir: J. CHARPENTIER, C. ENGEL, *op.cit.*, note 147, p.52.

constitue un second secteur dans lequel l'État se sent justifié d'intervenir. Cette situation soulève, sans conteste, certains problèmes constitutionnels ou à tout le moins relationnels entre l'État et les entités infra-étatiques. En effet, dans les pays à structure fédérale ou régionale, on juge que la construction communautaire conduit à une remise en cause du rôle des Parlements nationaux ainsi qu'à une réduction de l'autonomie régionale au profit du pouvoir central, alors que les compétences sont pourtant constitutionnellement confiées aux entités fédérées ou quasi-fédérées. Le cas de l'Italie permet d'abonder en ce sens.

L'excellent article de Madame Florence Zampini²²⁰ explique fort bien comment l'État italien, soutenu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, légitime son intervention au sein des compétences régionales. En effet, l'auteur invoque qu'à l'idée d'efficacité et d'uniformité du droit communautaire, l'État ajoute les principes d'*unité* et d'*indivisibilité* de la République, formulés à l'article 5 de la *Constitution de 1947*. L'État, se déclarant ainsi unitaire, devient le seul responsable et supporte donc officiellement l'infamie du manquement! Dès lors, toujours selon l'auteur, le constat de la violation de l'obligation communautaire apparaît comme une occasion de faire valoir l'amplitude du texte dudit *article 5*. Ainsi, la version tronquée de cet article -car rappelons qu'il mentionne également le principe d'*autonomie* et de *décentralisation* caractérisant, en théorie, cet État régionaliste- vient faire en sorte que "la fonction d'État centre écran (responsabilité de l'État) justifie la fonction d'État filtre (de la compétence régionale)".

Madame Zampini souligne la constance de la Cour constitutionnelle en la matière. En effet, celle-ci, face à la perspective d'un éventuel arrêt en manquement, évite de conclure à une inconstitutionnalité d'une intervention étatique empiétant sur les compétences régionales. En effet, dès 1972 la cour justifie l'empiètement de l'État sur les compétences régionales par ces mots:

*"(...) l'État qui assume en dernière analyse la responsabilité du manquement, ne dispose précisément pas d'instruments adéquats pour lutter face à l'inertie des régions et donc pour répondre à cette mission."*²²¹

Même son de cloche dans la nouvelle logique jurisprudentielle du début des années quatre-vingts-dix. L'auteur résume ainsi la position de la Cour face aux régions qui consiste à "choisir entre deux maux le moindre (i.e. le non respect de la Constitution plutôt que le non respect des

²²⁰ A ce sujet, voir: F. ZAMPINI, *loc.cit.*, note 193, p. 207 à 214.

²²¹ *Id.* p. 208

obligations communautaires (...))". Aussi bien dire que *l'article 117 de la Constitution de 1947*, de même que les compétences listées dans les statuts spéciaux, ne font que remplir les lignes! En effet, c'est l'affaire *Bolzano*²²² de 1989 qui a lancé le bal en procédant à une déqualification de l'acte en cause -soit un décret du président du Conseil qui venait léser les compétences de la province demanderesse- pour ainsi venir minimiser l'ingérence étatique.

Soulignons que ce centralisme rigoureux affecte grandement l'application pratique des directives. En effet, les représentants de l'exécutif italien négocient avec Bruxelles des solutions uniformes qui ne se prêtent pas aux particularismes des régions italiennes. Dès lors, au moment de mettre en pratique ces directives, on arrive bien souvent face à des non-sens que l'État n'avait pu ou voulu prévoir. Ainsi, dans le cas de directives socio-culturelles pour l'agriculture, la Cour des Comptes italienne constate:

*" (...) la "difficulté objective" de les appliquer dans les régions du sud, due tant au caractère excessivement rigide et sélectif de l'intervention communautaire, qu'à la faible adaptabilité de la législation communautaire aux caractéristiques typiques et aux besoins de chaque Région de l'Italie du Sud."*²²³

C'est donc au nom de l'efficacité et d'une soi-disant meilleure coordination centrale qu'une telle force centrifuge de l'État face aux compétences régionales se voit justifiée. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment l'État italien demeure malgré tout le champion des arrêts en manquement. Ainsi, non seulement les poursuites en vertu de *l'article 169* du Traité n'ont-elles pas diminué, mais se sont accrues également les actions individuelles contre l'État italien. Nous voilà donc face à un paradoxe dont seule une analyse détaillée de la pratique institutionnelle italienne nous donnerait la solution avec tout ce que cela comporte comme bureaucratie, corruption et clientélisme. Bref, un *imbroglio istituzionale* dont seuls les italiens connaissent la recette.

²²² *Provincia di Bolzano c. Presidente del Consiglio dei ministri*, C.C. no 389 du 11 juillet 1989, p. 404.

²²³ Charles DEBBASCH, "L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales" in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p.117.

3.3.3. La légitimation de l'interventionnisme de l'État par l'hétérogénéité des compétences régionales entre les différents États membres

La centralisation des compétences en faveur de l'État prend sa source également dans la diversité et multiplicité des ordres juridiques des régions à l'intérieur de chacun des quinze pays membres. En effet, la Commission, devant s'assurer de l'application uniforme et effective de son droit, préfère devoir affronter 15 États responsables plutôt qu'avoir à faire avec les 222 -régions - länders - comtés - communautés autonomes - conseils régionaux et de comtés - provinces et districts- décorant la carte communautaire. En outre, si la lourdeur bureaucratique à quinze constitue déjà un frein à l'application efficace du droit communautaire, imaginons ce que cela serait si les régions passaient par dessus l'État et traitaient directement avec la Communauté! Une sclérose administrative risquerait de se développer due à une inadaptation des structures administratives, à une inefficacité ou corruption de certaines administrations, ou encore, à une absence de formation en droit communautaire des fonctionnaires.²²⁴

En effet, comme le mentionne le Professeur Debbasch, "la construction européenne est complexe et suppose que ses administrations nationales en saisissent toute la virtualité. Le différentiel de bureaucratie est un des facteurs essentiel dans la compétition des nations".²²⁵ En effet, tout comme nous l'avons vu pour la participation des régions à l'élaboration des normes au niveau européen²²⁶, il va de soi que des régions telles que la Lombardie ou le Bade-Wurtemberg sont en mesure de par leurs infrastructures, la formation de leur personnel et leur système logistique de faire face à la complexité de l'intégration du droit communautaire, contrairement à plusieurs autres régions moins favorisées. On constate donc un décalage important quant à l'impact bénéfique que peut avoir l'application d'une nouvelle directive communautaire entre les régions des divers États membres. Voilà donc l'importance de maintenir en vigueur l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, si on ne veut venir remettre en question l'avenir de l'Europe.

²²⁴ J. RIDEAU, *op.cit.*, note 175, p.173.

²²⁵ C. DEBBASCH, *op.cit.*, note 223, p.137

²²⁶ A ce sujet, voir le Titre 2, chapitre 2.2.2 du présent mémoire de recherche.

CONCLUSION

L'application effective et uniforme du droit communautaire est sans contredit une nécessité en vue de la poursuite de la construction de l'Union européenne. Par contre, il serait sage que les normes d'application ayant trait aux compétences régionales soient prises à la lumière du principe de subsidiarité puisque le partage des compétences ne se limite plus à la Communauté et à l'État, mais aux différentes régions. Par exemple, en matière de politique structurelle, il y a place pour une dualité de compétences, soit une relation directe entre Bruxelles et les régions. Néanmoins, comme nous l'avons vu pour le cas de l'Italie, ceci étant aussi valable pour les autres États membres, certains problèmes restent à solutionner. Entre autre, on devra assurer, sur le plan organisationnel, la cohérence des décisions prises au niveau étatique et infra-étatique, redéfinir les responsabilités des régions face à l'État et à la Communauté et, enfin, résorber les déficiences relatives aux capacités administratives de chacune des régions.

Sans une réponse à chacun de ces problèmes, les États, jaloux de leurs prérogatives, trouveront toujours des motifs valables pour que la politique régionale communautaire demeure encore décidée, conduite et contrôlée par le pouvoir central et ce, au détriment des compétences régionales instituées dans leur propre constitution. On se retrouve donc inévitablement face à un "imbroglio institutionnel" où déficit démocratique et subsidiarité s'entremêlent.

La réponse réside peut-être dans l'harmonisation institutionnelle des différents États membres. Bien que cette réalité puisse sembler peu probable à court terme, elle n'est pas utopique. Le processus de décentralisation, qui se poursuit dans les divers États membres, en témoigne. Ainsi, l'effacement graduel des États nations, dans certains domaines, permettrait aux différentes composantes des États d'acquérir, une fois pour toute, l'uniformisation du terme "région", et surtout, de se pourvoir des mêmes prérogatives.

Ceci ne veut pas dire pour autant la fin de l'État en faveur d'une "Europe des régions", ardemment désirée par certains et redoutée d'autres, mais plutôt une reconsidération de la problématique des relations internationales dont les États ne sont plus les seuls acteurs puisque les "régions" font désormais, à des degrés divers, partie du jeu.²²⁷

²²⁷ J. RIDEAU, *op.cit.*, note 175, p. 183.

Il s'agit en somme de trouver un juste équilibre entre les trois paliers qui participent désormais au processus d'intégration communautaire. En effet, il convient aux régions de se prémunir à la fois contre l'interventionnisme de Bruxelles, comme c'est le cas en matière d'aide d'État, et contre le traditionnel paternalisme étatique. Ce juste retour du balancier trouvera la solution dans le *leitmotiv* que nous avons énoncé tout au long de ce mémoire de recherche, soit le respect du principe de subsidiarité et la résorption du déficit démocratique.

TITRE III

SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES: **LA VOCATION DES RÉGIONS DANS LE PROCESSUS** **D'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

“Le futur de l’Europe sera déterminé par Bruxelles et par l’équilibre entre les États-Nations et les Régions.”
(Alvin Toffler)

À la lumière des connaissances acquises au cours des deux précédents titres, il nous est désormais possible d'évaluer la façon dont les régions ont abordé le processus d'intégration européenne. Comme le constate, de manière critique, le Professeur Engel, "l'attitude qui se dégage consiste plus à vouloir influencer les décisions européennes et sauvegarder leurs propres compétences, plutôt que d'essayer de définir leur rôle dans la future Europe."²²⁸ Toutefois, on ne peut blâmer les composantes étatiques d'avoir agi de la sorte. En effet, cette réaction est en partie due au vaste système de compétences partagées qu'a entraîné l'intégration de l'Union européenne; système caractérisé par une absence de critères juridiques formels permettant de répartir équitablement les pouvoirs entre la Communauté, les États et les régions.

Néanmoins, comme le suggère ce même auteur, il serait sage que les gouvernements régionaux réorientent leur démarche et insistent plutôt sur leur autonomie d'action, tout en reconnaissant et en respectant l'autonomie d'action des paliers institutionnels supérieurs.²²⁹ En effet, suite aux considérations élaborées tout au long de ce mémoire, il résulte que la future intégration juridique, politique et économique de l'Union européenne devra se faire à la fois aux niveaux européen, étatique, régional et local. Même si le rôle de l'État doit diminuer, il est impensable d'éliminer la composante étatique. La disparition du pouvoir de l'État risquerait de causer préjudice aux régions défavorisées, car elles se trouveraient face à une Communauté toute puissante. En outre, le trou béant laissé par les États entre les régions et la Communauté entraînerait une situation ingérable. Dès lors, c'est en terme de subsidiarité que cette problématique doit être résolue pour définir le véritable rôle des régions dans le but de poursuivre l'intégration européenne.

La seconde préoccupation présente dans le processus d'intégration européenne prend sa source dans le débat sur le déficit démocratique. Ce débat concerne particulièrement la place attribuée aux régions dans la structure institutionnelle communautaire. Il semblerait que les régions soient le maillon de la chaîne communautaire qui permettrait de résorber le déficit. En effet, non seulement seraient-elles les mieux à même de vulgariser, pour le bénéfice des citoyens européens, les normes provenant des hautes sphères communautaires, mais elles seraient l'organe le plus indiqué pour intercéder en faveur des préoccupations des citoyens ordinaires.

Ces vices de structure, auxquels se butent les constructeurs communautaires, sont, en partie, dûs à l'absence de modèles politiques pouvant guider l'édification de l'Union européenne. En effet, il est difficile de définir le rôle des régions à travers le principe de subsidiarité ou d'endiguer le déficit démocratique, au moyen du Comité des Régions, alors que tous les États membres n'ont pas la même conception future de l'Union européenne. Plusieurs solutions se dessinent à l'horizon pour mener à bien cet ambitieux projet d'intégration. Trois d'entre elles attireront notre attention, soit l'option de la renationalisation, l'option confédérative et l'option fédérative. Après cette analyse, nous serons en mesure d'évaluer si, à l'aube du nouveau millénaire, l'intégration européenne tend vers l'Europe fédérale, souhaitée par les Pères de l'Europe depuis 1957.

²²⁸ J.C. CHARPENTIER, C. ENGEL, *op.cit.*, note 147, p. 47

²²⁹ *Ibid.*

CHAPITRE 1

INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'APPORT DES RÉGIONS AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Tirant ses origines de la pensée aristotélicienne, le principe de subsidiarité est, à la base, foncièrement démocratique puisqu'il garantit un partage équitable des pouvoirs et évite ainsi toute centralisation. Ce principe, plus politique que juridique, ouvre donc, avec le traité de Maastricht, une phase de "décentralisation communautaire" après une période de "centralisme communautaire".²³⁰ En effet, ce concept, correctement compris et appliqué, peut agir à titre de régulateur dans l'exercice des compétences exercées à quelque niveau que ce soit: Union européenne, États, et par extension, régions ou collectivités locales. La subsidiarité, définie à l'article 3B du TUE, peut également constituer un principe réformateur, puisqu'il y est expressément prévu comme principe général qui inspire désormais toutes les actions des organes supra-nationaux. Or, aussi paradoxal que cela puisse paraître, le flou de la rédaction de l'article 3B du TUE conduit à une double interprétation qui satisfait à la fois les partisans centralisateurs et décentralisateurs. Il importe donc de définir correctement le principe de subsidiarité dans le contexte communautaire pour éviter que ce remède miracle ne soit invoqué à tous propos selon les intérêts que l'on vise à protéger, et pour qu'ainsi son application concrète soit conforme à la juste interprétation.

1.1. MISE EN CONTEXTE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Avant d'entreprendre l'interprétation analytique du principe de subsidiarité, il importe de le situer dans le cadre communautaire actuel. Alors que l'Acte unique européen reconnaissait l'application du principe de subsidiarité uniquement dans le domaine de la politique de l'environnement²³¹, le Traité de Maastricht le consacre solennellement dans trois articles clef. Il

²³⁰ Girolamo STROZZI, "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes" (1994) 3 *RTD eur.*, p.374.

²³¹ Article 130R de l'Acte unique européen: "La Communauté n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres oeuvrant séparément..."

n'est donc pas inutile de reprendre les articles de base du Traité sur l'Union européenne qui s'y réfèrent.

On retrouve une première référence implicite au principe de subsidiarité à *l'article A al. 2* du TUE.

Par le présent traité, les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée, "Union".

Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens.

L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples.

Cette allusion, insérée à cet article spécifique, lui-même introductif des dispositions générales, est fort révélatrice quant à l'importance que l'on accorde dorénavant à la subsidiarité. En effet, *l'article A* "(...)apparaît comme le "chapeau du chapeau", exprimant la conception d'ensemble que les parties contractantes se font de l'Union européenne."²³² En outre, *l'article A* se veut le précurseur de *l'article B* du TUE, dernier paragraphe, qui consacre expressément l'application du principe de subsidiarité dans le cadre des grands objectifs de l'Union.

Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à *l'article 3B* du traité instituant la Communauté européenne.

Cet article renvoie donc expressément à la définition du principe de subsidiarité, énoncé à *l'article 3B* du TUE:

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États-membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

Le principe de subsidiarité ainsi décrit est donc l'aboutissement d'une longue évolution des politiques communautaires relatives à la répartition des compétences dans les domaines de compétences communes, tels que la politique régionale. En effet, que ce soit les Programmes intégrés méditerranéens (PIM), introduits sous le Traité de Rome, ou le principe de partenariat, introduit sous l'Acte unique européen, toutes ces "politiques expérimentales", certaines plus efficaces que d'autres, ont forgé, étape par étape, l'édification du principe de subsidiarité dans un

²³² V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p. 57.

cadre communautaire. La Communauté a donc appris à travers ces politiques d'essais et erreurs passées. Dès lors, on ne peut qualifier le principe de subsidiarité de "nouveau", car tout au long de l'histoire communautaire, le partage des compétences entre les divers paliers institutionnels est demeuré une préoccupation constante pour les constructeurs communautaires.

Par ailleurs, le nouvel *article 3B* ne décrit pas uniquement le principe de subsidiarité comme étant un principe répartiteur des compétences, mais comme étant un principe dynamique et évolutif qui peut conférer l'exercice d'une certaine compétence communautaire dans les domaines énoncés par le traité. Mais attention, cette intrusion dans les compétences étatiques est seulement envisagée lorsque les actions prévues ne peuvent être réalisées de manière suffisante par les États-membres et que les effets de l'action concernée sont plus efficaces si appliquée au niveau communautaire.

1.2. L'INTERPRÉTATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Les différentes interprétations attribuées au principe de subsidiarité peuvent venir justifier ou infirmer bien des thèses au gré des intérêts à faire valoir. Une des allégations la plus fréquemment invoquée accuse le principe de subsidiarité d'être un "stratagème conçu pour augmenter les compétences communautaires au delà de celles prévues (...)"²³³. Or, la juste interprétation du principe de subsidiarité se veut toute autre. En effet, de l'exposé analytique qui suivra, nous serons à même de vérifier le constat établi par le professeur G. Strozzi, voulant que:

*"la fonction authentique du principe de subsidiarité (...) est donc celle de déterminer les hypothèses dans lesquelles l'exercice d'une certaine compétence prévue dans le Traité peut être exercée par la Communauté, et ainsi être soustraite aux États membres. Elle sert à limiter et à contenir cette "intrusion" dans les compétences étatiques en réglementant la dynamique des rapports entre États membres et Communauté dans les domaines de compétences partagées."*²³⁴

Cette définition de la fonction de la subsidiarité repose sur trois principes, contenus dans l'*article 3B* du TUE, qui indiquent les moyens pour délimiter l'équilibre des relations entre la Communauté et les États membres quant au partage des compétences. Ces principes sont l'attribution limitative des compétences et la fonctionnalité (*alinéa 1*), la subsidiarité (*alinéa 2*) et la proportionnalité (*alinéa 3*).

²³³ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 380.

²³⁴ *Ibid.*

A) Les principes d'attribution limitative des compétences et de fonctionnalité

Nous analyserons conjointement les principes d'attribution des compétences et de fonctionnalité, car ils figurent tous deux à l'*alinéa premier* de l'article 3B.

Le principe d'attribution limitative des compétences résulte du "principe de spécialité des organisations internationales"²³⁵. Ce principe veut que la Communauté, contrairement aux États, ne soit pas "un sujet initial et constitutif du droit international"²³⁶, puisqu'elle tire ses prérogatives de la volonté des États qui ont établi, dans le Traité, les champs d'intervention de la Communauté. Ainsi, la Communauté se voit astreinte à agir dans les limites des compétences qui lui ont été expressément attribuées par les États rédacteurs du Traité et conformément aux objectifs fixés dans sa charte constitutive. La Commission dans une communication sur le principe de subsidiarité adressée au Conseil et au Parlement confirme ce principe général lorsqu'elle écrit: "la règle est la compétence nationale, et la compétence communautaire, l'exception".²³⁷ Autrement dit, cela signifie que:

*"(...) reconnaître et attribuer aux États membres l'exercice des compétences dans les domaines non dévolus de manière exclusive à la Communauté ne dépend pas réellement du principe de subsidiarité, mais est lié à ce principe général."*²³⁸

Le principe d'attribution limitative de compétences ainsi établi, il reste à définir quand la Communauté est en droit d'intervenir et si son intervention se voit justifiée par dérogation audit principe. Précisons qu'avant Maastricht, sous réserve du principe de proportionnalité que nous verrons, seul le principe de fonctionnalité constituait le critère objectif dont se servait la Communauté pour justifier son intervention dans des matières prévues par le Traité. "Il ne fallait ni justifier la nécessité de l'action, ni qu'elle était prise à un échelon approprié, mais seulement que celle-ci poursuivait une finalité du Traité, qui entrait dans les compétences prévues."²³⁹

B) Le principe de subsidiarité

Avec l'arrivée de Maastricht et son principe de subsidiarité, le principe de fonctionnalité ne constitue plus un argument de taille servant à légitimer l'intervention communautaire dans les

²³⁵ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p. 108.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 378.

²³⁹ *Ibid.*

domaines de compétences partagées. En effet, le principe de subsidiarité vient “compléter et “corriger” le principe de fonctionnalité”.²⁴⁰ Il ne suffit plus, dès lors, que l’intervention communautaire réponde aux objectifs prévus par les compétences partagées, énoncées expressément dans le Traité, il faut dorénavant que l’intervention communautaire remplisse les critères de subsidiarité. Ce dernier principe introduit donc une distinction entre compétences et pouvoirs. Ainsi, “la compétence devient une condition nécessaire mais non suffisante à l’exercice des pouvoirs”.²⁴¹

Analysons donc brièvement ce principe de subsidiarité qui figure à l’alinéa 2 de l’article 3B. Comme nous l’avons déjà souligné, seules les compétences partagées sont visées par le principe de subsidiarité. Sont donc exclues les quelques compétences qui relèvent uniquement de la communauté, soit la politique agricole commune, la politique commerciale commune, la politique des transports et, en 1999, la politique de l’union économique et monétaire. Si cette première partie de l’alinéa ne semble pas causer trop de problèmes, il en est tout autrement pour la suite. En effet, c’est lorsque l’on aborde les conditions de recours à la subsidiarité par les institutions communautaires que le problème se corse. Il est dit que “la Communauté n’intervient (...) que si et dans la mesure où les objectifs de l’action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres(...)”. Par cette formulation négative et prudente, il semble bien que les rédacteurs aient voulu considérer la compétence communautaire comme l’exception et la compétence étatique comme le principe. La rédaction ambiguë de cette portion d’alinéa laisse également entrevoir le problème de ce que le Professeur Constantinesco appelle: la “versatilité de la subsidiarité”.²⁴² En effet, le principe de subsidiarité constitue-t-il un instrument de décentralisation de l’action communautaire en faveur des organes inférieurs? À cette question, le professeur Strozzi répond que, bien que la subsidiarité ait pour fonction de préserver la décentralisation, celle-ci ne doit pas être utilisée comme “un instrument facilitant la décentralisation des pouvoirs des niveaux supérieurs en faveur des organes infra-communautaires, quand ceux-ci démontrent la possibilité de les exercer d’une manière plus efficace”.²⁴³ Selon ce même auteur, l’optique doit être inversée.

“En réalité, il s’agit, d’un principe qui, au moins dans le système de Maastricht, tend à préserver la décentralisation, déjà prévue comme règle générale, en maintenant l’exercice

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ C. du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p. 183.

²⁴² V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p. 111.

²⁴³ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 379.

*centralisé des pouvoirs au niveau infra-communautaire et de ce fait le plus près possible des citoyens (Art.A). Il empêche de la sorte, que se produise un exercice centralisé des pouvoirs au niveau supérieur, à part de façon exceptionnelle.*²⁴⁴

En d'autres termes, l'auteur voit la subsidiarité "comme une limite à l'augmentation des pouvoirs de la part des organes centraux et comme un frein à la spoliation des compétences qui reviennent en principe aux États (ou aux communautés territoriales)."²⁴⁵ En effet, si on part du principe d'attribution limitative des compétences, on sait que les États conservent leurs propres compétences et ce jusqu'à ce qu'ils les attribuent expressément par le Traité à la Communauté. Dès lors, le rôle des institutions communautaires n'est plus que subsidiaire par rapport aux compétences de l'État et non pas l'inverse.

C) Le principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité figure au dernier alinéa de l'article 3B. Contrairement au principe de subsidiarité, ce principe est de portée très large, car il intervient dans tous les domaines de compétences exclusives ou non. Par définition, ce principe "concerne toutes les actions de la Communauté et régleme le degré d'intensité et la nature de l'action, le choix des mesures à prendre, qui ne doivent pas excéder ce qui est utile et nécessaire à la réalisation de l'objet"²⁴⁶ Il importe de distinguer les principes de proportionnalité et de subsidiarité, qui bien que complémentaires, sont fort différents dans leur rôle respectif de légitimation de l'intervention communautaire.

*"Le principe de proportionnalité légitime l'exercice d'une compétence exclusive dès lors que celle-ci est exercée par des actions dont le contenu est justifié par rapport aux objectifs du Traité alors que le principe de subsidiarité légitime le choix de l'échelon compétent pour agir."*²⁴⁷

Les deux principes sont donc complémentaires. Le principe de subsidiarité intervient en premier, lors de la décision de la mise en oeuvre ou non d'une action au niveau supra-national, alors que le principe de proportionnalité se voit appliqué lorsque l'action concernée est entreprise.

Ainsi, comme nous l'avons énoncé au début du présent intitulé, le principe de subsidiarité ne constitue pas, pour l'Union, un moyen détourné lui permettant d'étendre ses compétences au

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ C. du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p. 183.

delà des domaines prévus par le Traité. En effet, ce principe intervient toujours en connexité avec le principe d'attribution limitative des compétences qui en constitue la base.²⁴⁸ Dès lors, la subsidiarité agit uniquement à titre de principe régulateur et n'a de portée qu'en matière de compétences partagées. Ainsi, pour que les institutions communautaires se voient investies de nouvelles compétences, au delà de celles prévues par le Traité, il faut qu'elles se fondent, comme par le passé, sur *l'article 235* de ce même Traité. Ironiquement, on constate que la subsidiarité articule en quelque sorte l'application de *l'article 235*, puisqu'il est désormais reconnu que le principe de subsidiarité doit aussi "orienter" l'application dudit *article 235*.²⁴⁹

1.3. LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

L'exposé analytique du principe de subsidiarité ainsi détaillé, comment se fait-il que son fonctionnement et son application concrète posent encore tant de difficultés? Quels sont les écueils à éviter et les solutions envisageables à adopter?

A) Les difficultés rencontrées lors de l'application du principe de subsidiarité

Pour exposer les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du principe de subsidiarité ou, autrement dit, pour expliquer les raisons pour lesquelles ce remède miracle ne procure pas les effets escomptés, il suffirait de reprendre la lecture du présent mémoire! L'évolution de la politique régionale semble être l'exemple par excellence du développement du principe de subsidiarité au sein de la Communauté, principe qui s'est trouvé appliqué au niveau des trois paliers décisionnels. En effet, depuis l'Acte unique européen, la politique régionale communautaire a toujours tenté d'orienter ses politiques vers le concept de subsidiarité, car lui seul semblait être le moyen pour insérer les composantes infra-étatiques à l'intérieur des rouages de l'intégration communautaire. Il est vrai que ce principe, pris dans sa stricte définition et correctement appliqué, semble tout indiqué pour arriver à ce résultat. Or, la subsidiarité ne peut s'avérer efficace si l'on persiste à faire abstraction des autres variables du système communautaire. Sans reprendre le présent mémoire, soulignons simplement les variables avec lesquelles le principe de subsidiarité doit s'harmoniser.

²⁴⁸ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 381.

²⁴⁹ *Ibid.*

En premier lieu, le principe de subsidiarité ne peut ignorer les autres grands principes du droit communautaire, tels que la libre concurrence²⁵⁰ ou l'application uniforme et effective du droit communautaire²⁵¹. Le principe de subsidiarité se trouve donc *de facto* en conflit potentiel. En effet, si la subsidiarité exige qu'une certaine action soit appliquée par les niveaux inférieurs, lorsque cette action s'avère plus efficace, elle peut engendrer, à l'intérieur de cette sphère communautaire composée d'entités diverses, de graves disparités et ainsi mettre en danger l'exécution uniforme des autres grands principes communautaires. Ces disparités potentielles sont d'autant plus accentuées lorsque les régions, ou encore les collectivités territoriales, sont autorisées à intervenir du fait du fractionnement des pouvoirs existant d'État à État, mais également à l'intérieur d'un même système étatique. Selon le professeur Strozzi, il est clair que cette disparité fait partie des conséquences normales de la décentralisation et trouve, dans cette décentralisation, sa raison d'être. Malgré tout, il nous met en garde:

"(...) il faut établir les limites au-delà desquelles une telle différenciation se situe en contraste avec le système communautaire et qui provoque des distorsions sur le marché interne qui sont incompatibles avec celui-ci.

*Il s'agit alors de concilier le respect des compétences propres à chaque niveau avec l'exigence d'harmonisation de base des législations nationales et locales: et cette exigence peut amener les gouvernements à soutenir l'intervention de la communauté même au-delà de ce qui serait exactement nécessaire pour la meilleure réalisation de l'objectif."*²⁵²

Dans le même ordre d'idées, le principe de subsidiarité se voit confronté aux différentes structures institutionnelles des États qui figurent dans le système communautaire.²⁵³ Cette hétérogénéité fait en sorte que les diverses entités régionales conçoivent le principe de subsidiarité de manière fort différente. En effet, les régions plus autonomes exigent, en vertu dudit principe, que certains domaines de compétences, qui leur reviennent dans l'ordre juridique national, demeurent sous leur joug. En effet, celles-ci possèdent des richesses en terme de statut, de compétences et de ressources qui leur permettent de réaliser pleinement les objectifs communautaires.²⁵⁴ Toutefois, cette réalité ne s'applique pas aux composantes infra-nationales des États unitaires ou décentralisés, pour les raisons et conséquences que l'on sait déjà.²⁵⁵ En effet:

²⁵⁰ À ce sujet, revoir le chapitre 1.1.1., du titre 2 du présent mémoire de recherche.

²⁵¹ À ce sujet, revoir le chapitre 3.1.1., du titre 2 du présent mémoire de recherche.

²⁵² G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 384.

²⁵³ À ce sujet, revoir le chapitre 2.1. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

²⁵⁴ À ce sujet, voir le chapitre 2.2. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

²⁵⁵ À ce sujet, voir le chapitre 2.3. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

*“Il peut se produire que l’objectif fixé ou indiqué au niveau communautaire puisse être compromis du fait des disparités de résultats obtenus au niveau décentralisé: ainsi l’exigence de donner une meilleure efficacité à l’action, qui justifie l’intervention communautaire, n’est pas due à la nature, à la dimension ou aux effets de l’action mais aux disparités qui existent aux différents niveaux.”*²⁵⁶

Que faut-il donc faire? Toujours selon Strozzi:

*“L’intervention de la Communauté devient indispensable pour assurer que les États membres agissent dans la même direction pour éviter des retards et des disparités de situations et pour fournir aux moins préparés les instruments nécessaires pour agir en conformité avec les exigences communautaires, tout en acceptant éventuellement les normes nationales existantes plus rigoureuses. Ainsi, le principe de subsidiarité pourra intervenir afin de permettre des actions nationales ou locales plus rigoureuses qui assurent une réalisation plus satisfaisante de l’objectif prévu, mais ne pourra pas empêcher le passage de la compétence au niveau supérieur.”*²⁵⁷

L’application du principe de subsidiarité demande donc une adaptation ou une modulation à chaque situation à laquelle il se voit confronté. On ne peut extraire la définition *stricto sensu* du principe et l’appliquer à toute situation sans causer certaines distorsions. Il importe donc que chacun des paliers de compétences en prenne conscience et agisse dans le meilleur intérêt du processus d’intégration, quitte à se voir amputer de certaines compétences.

B) Les écueils à éviter

L’importance du principe de subsidiarité réside dans le fait qu’il favorise une décentralisation des pouvoirs au sein des différents paliers du système communautaire pour ainsi assurer la présence de garanties démocratiques tout au long du processus d’intégration communautaire. Toutefois pour atteindre cet objectif, il importe que toutes les composantes de la sphère communautaire appliquent une politique volontariste qui consiste à coopérer ensemble et non à se chamailler sur de vaines questions de préséance.²⁵⁸ Une application équilibrée du principe de subsidiarité semble donc être l’option visée. Dès lors, certains écueils sont à éviter.

D’une part, il importe que les États n’invoquent pas le principe de subsidiarité à tout propos et ne l’emploient comme alibi pour éviter de transférer les compétences au niveau supranational.²⁵⁹ En effet, comme nous l’avons examiné, ce sont les États qui demeurent les arbitres du

²⁵⁶ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 385.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ J. CHABERT, “La vocation des régions dans l’Europe de l’an 2000”, (1991) 6 *Studia diplomatica* p. 27.

²⁵⁹ *Ibid.*

jeu car c'est à eux que revient la prérogative de décentraliser ou de centraliser les pouvoirs dans les domaines de compétences partagées. Dès lors, le danger d'un recours abusif du principe de subsidiarité subsiste. Si ce danger est présent dans les relations entre l'État et l'échelon supérieur, il est d'autant plus aigu dans les rapports existants entre l'État et ses entités infra-étatiques. En effet, la subsidiarité peut également être invoquée pour ne pas accorder des pouvoirs aux paliers institutionnels inférieurs, tels que les régions. Par ailleurs, ces mêmes régions ont souvent "tendance à oublier qu'en dessous d'elles, il y a des collectivités locales, les communes et les métropoles, dont plusieurs dépassent en puissance certaines régions (...Paris, Londres, Milan, Barcelone)"²⁶⁰. C'est ici que les commentaires du Professeur Engel mentionnés dans l'introduction de ce titre 3 prennent tout leur sens. Parlant de l'attitude adoptée par les régions dans l'intégration européenne au cours des dernières années, l'auteur écrit:

*"La façon d'aborder l'intégration européenne qui a été adoptée par les régions et qui consiste plus à vouloir influencer les décisions européennes et à sauvegarder leurs propres compétences (l'un et l'autre étant compréhensible et légitime), qu'à essayer de définir leur rôle dans l'Europe future, peut être analysée en fin de compte comme un pas vers la mauvaise direction.(...) À l'égard du centre (Communauté européenne et Gouvernements nationaux), les Gouvernements régionaux devraient mettre l'accent sur leur autonomie d'action tout en reconnaissant l'autonomie d'action des niveaux supérieurs de gouvernements et en les respectant."*²⁶¹

Une distribution équilibrée des pouvoirs, qui permettrait de faire interagir chacune des composantes du système communautaire, constituerait donc la clef de l'intégration de l'Union européenne. Aucune de ces entités ne doit donc tenter de s'arroger des compétences, fonctions ou missions qui ne soient pas en accord avec l'intégration européenne.

D'autre part, il importe de définir le principe de subsidiarité à l'aide de critères plus précis. En effet, les tensions qui existent entre l'Union, les États et les régions sont en partie le reflet du conflit qui existe entre le concept de subsidiarité en tant que principe théorique et le concept de subsidiarité en tant que stratagème procédural.²⁶² En effet, en l'absence de telles précisions, il semble difficile d'assurer une "distribution équilibrée et homogène des pouvoirs et des

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ J.C. CHARPENTIER, C. ENGEL, *op.cit.*, note 147, p.47.

²⁶² À ce sujet, voir l'article de Andrew SCOTT, John PETERSON, David MILLAR, "Subsidiarity: A "Europe of the Regions" v. the British Constitution?" (1994) 1 *Journal of Common Market Studies*, p. 47 à 59.

compétences à l'intérieur de la Communauté²⁶³. Dès lors, tant que l'application correcte du principe ne sera pas définie, le risque d'empiétement des compétences, de part et d'autre, ne sera pas écarté.

C) Perspectives

À la lumière de ce qui vient d'être dit, "il apparaît évident que le problème réside dans l'individualisation des garanties suffisantes pour consentir un fonctionnement efficace du principe de subsidiarité et son application correcte".²⁶⁴ Il serait donc approprié de mettre en oeuvre des instruments venant exercer une certaine garantie sur la juste utilisation du principe de subsidiarité. Cette nécessité est d'autant plus justifiée pour les composantes étatiques qui ne disposent d'aucun outil direct pour faire respecter leurs propres compétences et assurer leur insertion dans le processus d'intégration européen.

En effet, la seule garantie, qui vise à attaquer l'acte communautaire pour excès de pouvoir, repose sur l'article 173 du Traité, c'est-à-dire, le recours devant la Cour de justice. Or, comme nous l'avons vu, les régions ne peuvent avoir accès au prétoire de la Cour.²⁶⁵ Seuls les États se voient habilités à contester la légitimité d'un règlement ou d'une directive en vertu du principe de subsidiarité en invoquant qu'ils subissent un préjudice du fait de l'empiétement sur leurs compétences. Le débat est donc à nouveau ouvert sur la pertinence d'accorder aux collectivités locales l'accès à la Cour.

Toutefois, le professeur Strozzi²⁶⁶ émet un doute quant au degré de garantie que pourrait procurer un tel recours. Comme nous l'avons déjà mentionné, le principe de subsidiarité est un concept plus politique que juridique qui amène à considérer divers éléments qui n'ont donc rien à voir avec les principes de droit. Dès lors, la Cour se verrait contrainte d'émettre une opinion qui impliquerait une appréciation d'opportunité et un jugement de nature politique à la lumière d'éléments, tels que l'état des législations nationales ou locales et les situations économiques ou sociales complexes. Il semble donc que l'organe judiciaire ne constitue pas l'institution la mieux

²⁶³ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 385.

²⁶⁴ *Id.* p. 386.

²⁶⁵ À ce sujet, voir le chapitre 3.3.1. du titre 2 de ce présent mémoire de recherche.

²⁶⁶ G. STROZZI, *loc.cit.*, note 230, p. 387.

placée pour faire de telles évaluations factuelles surtout dans des domaines complexes et délicats comme le sont par exemple, la politique économique et monétaire ou la politique sociale.

Dans un autre ordre d'idées, l'application du principe de subsidiarité conduira également la Cour vers le chemin délicat de la souveraineté des États-membres et donc sur l'évolution politique et constitutionnelle de l'Europe. En effet, l'opportunité d'une Europe de type fédéral, demandée par certains États et redoutée par d'autres, constitue le prolongement du principe de subsidiarité. Si cette réalité n'est pas pour demain, elle commence néanmoins à prendre forme dans la recherche de nouveaux équilibres de partenariat entre les trois niveaux de pouvoir, soit l'Union, l'État et la Région.

Conclusion

Le principe de subsidiarité ainsi démystifié, on comprend mieux tout l'apport qu'un tel concept peut présenter pour la poursuite de l'intégration communautaire. Cet instrument de décentralisation et de contrepoids à l'uniformisation inhérente de l'action communautaire vient répondre à une juste adéquation de répartition des compétences entre chaque palier décisionnel. Reprenant une observation, propre aux États-Unis, Denis De Rougemont transposait cette même remarque au principe de subsidiarité en Europe:

“Ne confiez jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite unité. Ce que la famille peut faire, la municipalité ne doit pas le faire. Ce que la municipalité peut faire, les États ne doivent pas le faire. Et ce que les États peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire.”²⁶⁷

L'application juste et équilibrée de ce principe ne permet plus d'imputer aux différents niveaux institutionnels la volonté de s'arroger injustement les pouvoirs. Les velléités centralisatrices de l'Union se voient ainsi démenties. En effet, l'État-nation de par le principe d'attribution limitative des compétences demeure et constitue le lieu normal de la réalisation des objectifs de l'Union. Quant aux régions, elles sont la base unificatrice de cette pyramide. Les Régions deviennent ainsi paradoxalement l'instrument par excellence de promotion des diversités culturelles et des identités régionales permettant de garder cette gigantesque machine unifiée.

Certes, le principe de subsidiarité n'a pas encore atteint le niveau d'efficacité requis, mais demeure la voie à suivre.

²⁶⁷ Dusdan SIDJANSKI, “L'avenir fédéraliste de l'Europe”, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 274.

CHAPITRE 2

INTÉGRATION EUROPÉENNE: L'APPORT DES RÉGIONS EN VUE DE RÉSORBER LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

Nous ne tenterons pas ici d'exposer la problématique complexe liée au déficit démocratique. En effet, ce principe touche divers aspects du processus d'intégration européen, à savoir la remise en question de la souveraineté de l'État nation, la répartition des pouvoirs entre la Commission, le Conseil et le Parlement, ainsi que l'évaluation de la légitimité électorale qui se rattache à ces trois institutions.²⁶⁸ Nous nous contenterons donc de présenter le déficit démocratique de façon générale pour être en mesure de quantifier l'effet de la participation régionale en tant que facteur contribuant à résorber ce problème. Depuis l'adoption de Maastricht, l'Europe est perçue, chez certains europessimistes, comme un bastion technocratique où seuls les grands spécialistes sont aptes à dicter les normes subtiles régissant le régime communautaire et à en apprécier les conséquences. On reproche donc au système communautaire de se complaire dans des théories et ainsi, faire l'économie de l'existence des préoccupations des citoyens ordinaires. Les régions, par l'intermédiaire du Comité des Régions, semblent donc être l'organe tout indiqué pour se rapprocher des citoyens européens et réduire le déficit démocratique.

2.1. DEUX INTERPRÉTATIONS DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

On l'a vu, le principe de subsidiarité, mal compris et appliqué, peut recevoir l'interprétation qui convient à chacun. Quant au déficit démocratique, la "versatilité" de son interprétation existe elle aussi, à sa façon. En effet, ce principe est invoqué aussi bien par les europessimistes que par les eurooptimistes. Les motifs qui sous-tendent les deux camps sont néanmoins fort différents.²⁶⁹

Le postulat prôné par les eurosceptiques veut que seule la nation constitue un espace légitime de l'exercice démocratique. Dès lors, poursuivre le processus d'intégration, en accordant toujours plus de pouvoir à l'organe supra-national, constituerait un affront à la souveraineté de

²⁶⁸ Lucien-Pierre BOUCHARD, "Les Quinze à la croisée des chemins? Sur les formes possibles de l'Union européenne" (1996) 3 *Études internationales* p. 488.

²⁶⁹ L'exposé du présent intitulé constitue un résumé de l'excellent article de: Dominique BOQUET, "Le déficit démocratique en Europe" (1993) 6 *Commentaires* p. 38.

l'État et donc, à la démocratie. Ainsi, ces partisans récusent toute délégation du pouvoir exécutif à un organe indépendant des États, telle la Commission, et sont contre le recours à la majorité qualifiée pour certaines décisions du Conseil.

A l'inverse, les partisans favorables à la poursuite de l'Union "tiennent pour inévitable un découplage entre démocratie et souveraineté" et invoquent qu'un "procès de la supranationalité" constitue un pas en arrière. Selon ces eurooptimistes, les instigateurs du Traité de Rome ont su équilibrer la supra-nationalité au moyen du "couple Commission - Conseil des ministres dans lequel le premier propose et le second dispose." Ainsi, les critiques, décriant les ambitions démagogiques de la Commission, n'ont pas leur raison d'être. Si déficit il y a, c'est le Conseil qui doit en être incriminé, car:

*"...c'est lui qui arrête les directives communautaires appelées à être ensuite incorporées dans les lois nationales. Les ministres exercent ainsi, lorsqu'ils sont réunis à Bruxelles, des prérogatives dont l'exercice est, dans le cadre national, apanage parlementaire. C'est ici, selon eux, que le déficit démocratique prend sa source."*²⁷⁰

Seule, une réponse fédéraliste viendrait soulager ce malaise. En effet, il faut accorder au Parlement européen les prérogatives "accaparées" par le Conseil et le désigner comme organe législatif à part entière. Cette voie permettrait ainsi de résorber le déficit démocratique encouru par le "désaisissement des Parlements nationaux".

Bien que ces opinions soulèvent des points fort intéressants, elles expriment néanmoins des vues extrémistes des causes et solutions liées au déficit démocratique. En effet, alors que les premiers adoptent un "purisme parlementaire", les seconds arborent un "intégrisme fédéraliste". Ces deux positions font abstraction de la réalité qui implique diverses considérations soit, d'une part, pour les tenants de la première, l'impossibilité d'effectuer un retour en arrière et, d'autre part, pour les tenants de la seconde, le danger de bousculer des États-nations et une opinion publique encore timide à l'idée d'une telle avancée. Envisageons donc autrement la solution.

²⁷⁰ *Ibid.*

2.2. LES ACQUIS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT EN FAVEUR DE LA RÉSORPTION DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

Le Traité de Maastricht, bien qu'innovateur sur certains points, ne fournit pas les outils nécessaires pour transformer "le système communautaire en un régime parlementaire"²⁷¹. Deux instruments sont néanmoins dignes de mention.

Le premier, introduit à l'article 189B du TUE, constitue une avancée majeure en matière de procédure institutionnelle, car il concrétise une revendication longtemps exigée de la part du Parlement de Strasbourg soit, la procédure de co-décision avec le Conseil. Le Parlement européen accède ainsi à une qualité de "codétenteur du pouvoir législatif"²⁷² dans la Communauté, qualité qui, jusqu'à l'adoption du TUE, était détenue uniquement par le Conseil. Résumée en une seule phrase, cette procédure, fort complexe, requiert dorénavant l'accord du Parlement avant toute adoption de *positions communes* arrêtées par le Conseil. La limite véritable de cette procédure réside dans le champ restreint de son application réservée à certains domaines de compétences communautaires.²⁷³ Néanmoins, elle constitue le premier pas vers une autorité législative offerte au Parlement pour faire entendre les requêtes des citoyens d'Europe dans l'arène communautaire. Ainsi, le citoyen, par l'entremise de son représentant, se voit investi d'un certain pouvoir dans le système européen et se voit mieux à même de comprendre les enjeux qui se débattent dans ces hautes sphères. En outre, le Comité des Régions se trouve à jouer un certain rôle dans plusieurs des domaines visés par la co-décision. En effet, on se rappellera que le Comité des Régions se doit d'être obligatoirement consulté par le Conseil et la Commission en matière d'enseignement, de culture, de santé publique, de réseaux transeuropéens, et peut émettre un avis en matière de libre

²⁷¹ *Id.* p.40.

²⁷² V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p. 653.

²⁷³ Selon le TUE, la procédure de codécision s'applique dans les domaines suivants:

- libre circulation des travailleurs (art.49)
- liberté d'établissement (art.54 al.2)
- reconnaissance mutuelle des diplômes et accès aux activités non salariées (art. 57 al.1 et al.2)
- rapprochement des législations (art. 100A al.1)
- éducation, formation professionnelle et jeunesse (art.126 al.4)
- culture (art.128 al.5)
- santé (art. 129 al.4)
- protection des consommateurs (art.129A al.2)
- réseaux transeuropéens (art.129 D)
- recherche et développement technologique (art.130 I al.1)
- environnement (art.130 S al.3)

Id. p. 654

circulation des travailleurs, de rapprochement des législations nationales, d'éducation, de formation professionnelle et jeunesse, de recherche et, finalement, d'environnement.²⁷⁴

Le second instrument, introduit par *l'article 158* du TUE, exige que désormais la composition de la Commission, proposée par les chefs d'États et de gouvernements, soit soumise à l'approbation du Parlement européen. Ce vote d'approbation constitue en quelque sorte une investiture de la Commission, "c'est-à-dire la manifestation de la confiance politique de la majorité des parlementaires européens sur la présentation de son programme, investiture qui devient une condition de fond (alors qu'elle pouvait être considérée comme simplement formelle jusqu'à présent) puisque sans elle la Commission ne pourrait entrer en fonction"²⁷⁵. Si le Parlement obtient ici un rôle de premier plan, il n'en reste pas moins que cette procédure bénéficie tout autant à la Commission. En effet, celle-ci se voit obtenir une incontestable légitimité démocratique, venant asseoir son rôle dans le système institutionnel communautaire et approfondir l'orientation future de la Commission en tant qu'exécutif communautaire.²⁷⁶

Ces apports, bien que d'intention remarquable, ne sont toutefois pas assez substantiels. Il faut donc, d'ores et déjà, écarter la possibilité, en cette fin de décennie, de voir le Parlement de Strasbourg empreint des mêmes prérogatives qu'au niveau national, soit un pouvoir législatif et un contrôle sur l'exécutif. Néanmoins, il est possible de poursuivre cette réflexion en solidifiant et en approfondissant les acquis déjà mis en place.

2.3. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

A) La consolidation du processus démocratique au niveau communautaire

En vue de la Conférence Intergouvernementale (CIG) de 1996-1997, un Groupe de réflexion, composé de représentants des États membres et de deux parlementaires européens, a été institué dans le but d'écouter les différents organes communautaires quant aux propositions et modifications que l'on pourrait apporter au TUE.

²⁷⁴ À ce sujet, voir le chapitre 3.1.3. du titre 1 de ce présent mémoire de recherche.

²⁷⁵ V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON, *op.cit.*, note 65, p. 544.

²⁷⁶ *Ibid.*

En 1995, le Parlement européen a donc adopté une Résolution sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996, "Mise en oeuvre et développement de l'Union", qui propose diverses solutions tentant, entre autre, de résorber le déficit démocratique. Le premier paragraphe de la Résolution reprend l'essentiel des objectifs et des politiques de l'Union. Il est dit que "*pour faire face aux changements économiques et politiques, l'Union doit renforcer le cadre de ses activités et simplifier le texte du Traité pour le rendre plus clair et plus motivant pour les citoyens.*"²⁷⁷ Des propositions sont donc faites à cet égard, propositions que nous reprendrons ici, plus particulièrement celles qui concernent le déficit démocratique:

- "Pour supprimer le déficit démocratique, le Parlement suggère de donner plus de substance au concept de citoyenneté de l'Union et de clarifier le rôle et le processus de décision des institutions de l'Union;
- À cet effet, le Parlement propose d'adapter la structure et la composition de la Commission pour maintenir sa responsabilité collégiale et l'efficacité de son droit d'initiative;
- En ce qui concerne le Parlement, celui-ci devrait voir renforcer son rôle, être traité sur un pied d'égalité avec le Conseil dans les domaines législatifs et budgétaires et être un organe de contrôle pour les questions relevant de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) et la JAI (Justice et Affaires intérieures). Le Parlement devrait initier un partenariat avec les parlements nationaux;
- S'agissant des processus de décision, ne devrait exister que le système simplifié de co-décision pour la plupart des domaines, l'avis conforme pour la révision des traités et l'élargissement, la procédure de consultation étant réservée à la PESC;
- Enfin, s'agissant du Comité des Régions, ses membres doivent détenir un mandat démocratique et il doit pouvoir être consulté par le Parlement."²⁷⁸

La Commission, quant à elle, a également présenté un rapport au Groupe de réflexion. Loin de s'opposer aux propositions du Parlement, elle les complète en insistant sur une "Europe dans laquelle les différents niveaux de pouvoir coopèrent démocratiquement et efficacement à la

²⁷⁷ C. du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p. 177.

²⁷⁸ La présente énumération est tirée de passages de l'ouvrage de: C. du GRANRUT, *ibid.*

solution des problèmes qui touchent les citoyens”²⁷⁹. En l’occurrence, qui de mieux placé que le Comité des Régions pour être plus proche des préoccupations des citoyens et enrayer le déficit démocratique?

Pour ce faire, le Comité des Régions a également soumis son rapport, malgré le fait qu’il n’ait pas le rang officiel d’institution. C’est la volonté de changer son statut institutionnel qui figure au premier plan de sa requête. En effet, ce dernier demande “une reconnaissance comme Institution de l’Union, son autonomie organisationnelle et budgétaire, le renforcement de sa fonction consultative”²⁸⁰.

Suite à ces rapports, le Président du groupe de réflexion a émis publiquement un communiqué d’étape sur la CIG. Les conclusions et solutions entérinées, suite à la lecture des différents rapports, sont quelques peu tempérées. On dénote dans l’exposé la volonté de ne pas bouleverser le système institutionnel existant. En effet, on craint que des changements soudains viennent remettre en cause les acquis et les objectifs de ces dernières décennies. Dès lors, on se limite à “renforcer la capacité d’action des institutions existantes et de simplifier le processus d’interaction entre ces institutions”²⁸¹. Par exemple, en ce qui a trait au Comité des Régions, on propose d’augmenter les domaines d’intervention consultatifs et de lui attribuer son propre appareil administratif.

La poursuite de l’intégration européenne semble donc favoriser un “processus *sui generis* qui ne comporte pas de forme juridico-politique prédéterminée”²⁸² de sorte qu’il est possible d’adapter les nouvelles exigences sans faire basculer tout le système communautaire. Toutefois, cette attitude, trop prudente, peut être critiquée. En effet, il importe, au stade déterminant et avancé auquel nous faisons face, de définir l’identité institutionnelle que l’on veut donner à l’Union européenne pour que les réflexions des constructeurs de demain reposent sur un objet suffisamment stable.²⁸³ Comment édifier une Europe en l’absence de fondations? Les États membres doivent donc se concerter sur une forme propre à l’Union que ce soit une ““Démocratie des nations”

²⁷⁹ *Id.* p. 178.

²⁸⁰ *Id.* p.179.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ D. BOQUET, *loc.cit.*, note 268, p. 41.

(Jérôme Vignon), une “Fédération d’États” (Jean-Louis Bourlanges) ou, encore, un “Fédéralisme très décentralisé” (Valéry Giscard d’Estaing) »²⁸⁴.

B) La consolidation du processus démocratique au niveau national

Résorber le déficit démocratique est aussi une tâche qui revient aux États membres. On a trop souvent tendance à ne considérer que les carences dont est la cible le Parlement européen et à négliger la situation des Parlements nationaux. En effet, comme nous le rappelle fort justement Dominique Boquet:

*“Les exécutifs nationaux se sont servis de leur rôle central dans le système communautaire pour vider la démocratie nationale de sa substance. Exemple caractéristique relevé à juste titre par Laurent Cohen-Tanugi; si les directives communautaires sont, dans bien des cas, inutilement détaillées, ont le doit moins aux initiatives de la Commission qu’au désir des gouvernements nationaux de “verrouiller” les textes, liant ainsi les mains des Parlements nationaux.”*²⁸⁵

Les gouvernements nationaux se servent donc des politiques communautaires comme alibi favorisant la centralisation des compétences comme nous l’avons vu pour le cas de l’Italie.²⁸⁶ Cette auto-légitimation a d’autant plus de quoi inquiéter qu’elle se produit dans un État quasi-fédéral où les régions bénéficient, en principe, de compétences propres au niveau interne. Les États doivent donc faire leur examen de conscience en vue de distribuer de manière équilibrée les pouvoirs qui reviennent à chacun des organes institutionnels nationaux pour mener à bien une politique démocratique en faveur des citoyens européens.

Il importe donc d’impliquer plus activement les différents organes institutionnels nationaux dans le processus communautaire et de leur attribuer à chacun un rôle clef dans l’approfondissement démocratique de la Communauté.²⁸⁷ Il est primordial que les Parlements nationaux participent à l’élaboration et à l’application des directives. Ces échanges, loin de ralentir le processus, ne feront qu’enrichir les débats et répondre adéquatement aux besoins des électeurs nationaux.

Quant aux régions, elles constituent un maillon indispensable, car elles permettent à la fois de maintenir la diversité culturelle au sein même de la sphère communautaire, et ainsi préserver un

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ À ce sujet, voir le chapitre 3.3.2. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

²⁸⁷ À ce sujet, voir le chapitre 3.2.2. et 3.2.3. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

facteur de rattachement pour le citoyen, et d'agir avec une efficacité accrue. La poursuite de l'intégration communautaire ne pourra se faire sans une considération toujours croissante en faveur des régions sous réserve des écueils mentionnés au titre précédent. Les contacts directs entre la Communauté et les Régions doivent être maintenus et approfondis au risque d'ébranler quelque peu la structure institutionnelle du système communautaire qui n'aura d'autre choix que de s'adapter au rythme de son temps, si elle ne veut pas que tous les efforts, jusque là entrepris, ne demeurent vains.

Conclusion

Malgré la persistance du déficit démocratique, les solutions présentées pour résorber ce problème existent bel et bien. Dès lors, cette reconnaissance constitue un premier pas vers une résolution prochaine du déficit. Pour ce faire, un remaniement institutionnel communautaire et national s'impose. Au niveau étatique, le mot d'ordre est à nouveau: décentralisation. Encore là, la Région semble être l'organe tout désigné pour introduire le citoyen européen dans les méandres du processus décisionnel et pour l'appivoiser aux normes européennes.

Quant à l'Union européenne, il est temps que cet organe non-identifié adopte un modèle politique servant de cadre aux constructeurs de l'Europe de l'an 2000. En l'absence de finalité, tout changement institutionnel créera appréhension et insécurité. En effet, la poursuite de l'intégration "à-la-va-comme-je-te-pousse"²⁸⁸, sans but préétabli, risque de mener l'Union à l'anarchie. Ce nouveau siècle devra donc être celui de l'option institutionnelle.

²⁸⁸ L.P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 268, p.491

CHAPITRE 3

INTÉGRATION EUROPÉENNE: LES OPTIONS INSTITUTIONNELLES POSSIBLES

Il n'est pas du ressort d'un juriste de s'improviser expert en sciences politiques, tout spécialement en ce qui concerne l'Union européenne qui, comme l'évoquait M. Jacques Delors, constitue un "objet politique non-identifié". Néanmoins, pour clore ce mémoire de recherche, il importe d'examiner vers quel avenir politique tend l'Europe de Maastricht. Car bien que les problématiques juridiques soient nombreuses, les solutions de droit restent en suspens puisque l'on ne peut dessiner le futur de l'intégration politique européenne. En effet, l'Union semble être la résultante d'une valse de composantes à la fois nationalistes, fédéralistes et confédérales qui ont façonné, à travers le temps, la structure complexe de la Communauté européenne. D'où toute la difficulté d'extraire de ce schéma d'intégration hybride les catégories classiques de la science politique.²⁸⁹ L'Union européenne, jugée inclassable, a tout de même, et ce depuis le tout début de sa création en 1957, un modèle de base, le fédéralisme. En effet, le projet d'une fédération européenne constitue le point de rencontre entre les pères fondateurs Jean Monnet, Denis de Rougemont, Robert Schuman et Altiero Spinelli. Cette approche est sans aucun doute due, en partie, à la volonté d'unir les peuples européens qui venaient de s'entre-déchirer au cours des célèbres, mais trop funestes guerres mondiales. Ainsi, selon Denis de Rougemont, le fédéralisme possède bien des vertus:

*"Tout d'abord, le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système, car fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclytes. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités: sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération; de même que préserver la qualité propre des Nations ou des États fédérés, ou des Régions fédérées. (...) Elle (la fédération) naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions et dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut."*²⁹⁰

²⁸⁹ Lucien-Pierre BOUCHARD, "La plus réaliste troisième voie", Montréal, *Le Devoir*, 7 septembre 1995.

²⁹⁰ D. SIDJANSKI, *op. cit.*, note 267, p.273.

Il reste à savoir si la voie fédéraliste constitue toujours le fil directeur de l'intégration européenne? Car, aujourd'hui, plusieurs solutions s'offrent à l'Union. Du fait de sa structure particulière, à la fois fédérale et confédérale, toutes les voies lui sont encore ouvertes. Il s'agit donc de faire, une fois pour toute, un choix et d'opter pour une stratégie homogène d'intégration.²⁹¹

3.1 DEUX VOIES POSSIBLES: LA RENATIONALISATION ET LA CONFÉDÉRATION

A) La Renationalisation

La renationalisation du TUE constitue chez certains partisans, particulièrement de la droite européenne, la seule solution envisageable pour résorber le vice de structure que constitue le déficit démocratique. La nation demeure le seul espace politique pouvant offrir un exercice légitime des libertés publiques.

Certains auteurs, dont Louis Bodin, vont même jusqu'à citer le Renan de 1871 et le tenir pour actuel.²⁹² En effet, l'auteur maintient pour inchangée la première proposition émise dans l'écrit d'Ernest Renan qui énonce: *“les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera. Mais telle n'est pas la loi du siècle où nous vivons”*. Toujours selon Bodin, la “fiabilité” et la “viabilité” de la Communauté n'ayant pas encore fait ses preuves, on ne peut compter sur cette superstructure politique incomplète. Ce serait donc une utopie que de poursuivre l'approfondissement de ce projet. La nation demeure donc:

*“(…) le lieu de la liberté, c'est -à-dire celui où se définissent le plus clairement les destins individuels: en ce domaine, il n'y a pas de subsidiarité qui tienne. (...) Loin d'être un repli frileux sur soi, la nation offre une des rares chances que nous ayons encore de revitaliser la démocratie en rétablissant la responsabilité dans une communauté de destin.”*²⁹³

Tous les tenants de la renationalisation n'ont pas un point de vue aussi sévère envers la Communauté européenne. Par ailleurs, ils maintiennent tous, à des degrés divers, que le TUE en fait trop. Trop ambitieux, trop réformateur, trop novateur, trop déstabilisateur, trop incurseur, les adjectifs ne manquent pas. Ces eurosceptiques désirent ardemment que le TUE soit reconsidéré

²⁹¹ Ce chapitre reprend l'excellent article de L.P. Bouchard qui expose les différentes voies d'intégration européennes possibles: L.P. BOUCHARD, *loc. cit.*, note 268, p. 492 à 500.

²⁹² À ce sujet, voir l'article de: L. BODIN, *loc. cit.*, note 159, p. 333 à 338.

²⁹³ *Id.* p. 338.

“selon la logique ordinaire de la coopération fonctionnelle entre les États”²⁹⁴. Dès lors, il s’agirait de reléguer aux oubliettes le projet de l’union politique et de limiter l’exercice des institutions communautaires aux domaines du commerce et de l’économie.

On comprendra qu’une telle option est difficilement imaginable vu le contexte avancé dans lequel se trouve la construction européenne qui, à travers le temps, a produit une sorte d’engrenage (*spill over*) auquel il est difficile de se soustraire. De plus, le contexte de la mondialisation rend quelque peu anachronique ce désir de renationalisation.

B) La Confédération

La définition que l’on donne aujourd’hui au terme confédération se réfère à une réunion permanente d’États souverains qui ont les mêmes intérêts et qui s’associent dans le but de poursuivre des objectifs communs. Les États se trouvent à être la base même de cette structure confédérale, car le centre de cette union d’entités indépendantes n’a de raison d’être que si lesdits États y consentent. Ainsi, “le centre (...) est fondamentalement tributaire de ses membres, responsable devant eux, et n’est rien en dehors d’eux”²⁹⁵.

Certains européenistes y voient ainsi une solution à la poursuite de la construction européenne. Cette orientation n’est pas sans fondement, car l’intégration de l’Europe a toujours été, et demeure encore aujourd’hui, basée sur un esprit d’intégration avant tout national. En effet, comme le remarque fort justement M. L.P. Bouchard, “l’union n’existe que par l’assentiment de ses parties, peuples souverains constitués en États nations, et elle n’est rien en dehors d’eux.”²⁹⁶

Ce modèle de développement appliquerait le principe de subsidiarité dans son sens le plus décentralisateur et apporterait également une tentative de solution au déficit démocratique. En effet, en ce qui concerne le premier principe, les tenants du confédéralisme voient les États comme s’attribuant, selon les règles qu’ils auront eux-mêmes établies, le rôle principal en matière de compétences, tout en conférant au centre une certaine autonomie limitée et encadrée. En ce qui concerne la résorption du déficit démocratique, les confédéralistes apportent pour remède le

²⁹⁴ L. P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 268, p. 494.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ L. P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 288.

maintien du “cadre national comme espace public fondamental, tout en creusant un canal large et direct pour la communautarisation des enjeux proprement européens”²⁹⁷.

Ainsi, l’option confédérative peut sembler une solution envisageable pour venir concilier à la fois “l’impératif démocratique de la souveraineté du peuple avec le projet d’une union politique et économique impliquant la présence d’instances communautaires agissant à l’extérieur des institutions étatiques.”²⁹⁸

3.2. LA TROISIÈME VOIE POSSIBLE: LA FÉDÉRATION

A) *Le fédéralisme: de la théorie à la pratique*

La fédération, contrairement à la confédération, attribue au centre un rôle véritable. En effet, le centre se voit investi d’un réel pouvoir autonome qui n’est plus tributaire de la volonté des États-membres. Ceci ne veut pas dire pour autant la fin de la souveraineté des États, car ceux-ci se trouvent à hériter de la “plus grande part de la souveraineté des peuples unis.”²⁹⁹ Ajoutons que la fédération se fait sur une base volontaire et librement consentie de la part des États et, indirectement, des citoyens. En effet, les entités étatiques se trouvent à déléguer, en toute légitimité, une part de la souveraineté populaire à un organe supranational, légitimité que les États ont eux-mêmes reçue de la part des citoyens lors de la fondation de la société civile nationale.³⁰⁰

Qu’en est-il de l’idée de l’Europe fédérale, présente chez les Pères fondateurs, il y a de cela quarante ans? Loin de s’être dissipée, elle est plus présente que jamais chez les eurooptimistes. Plusieurs indices nous le démontrent. En premier lieu, le Traité de Maastricht confirme implicitement la vocation fédérale de l’Union. Si cette réalité n’a pas eu droit de mention dans le traité, suite à la demande de l’Angleterre, elle demeure affirmée dans le fond et dans l’esprit de Maastricht.³⁰¹ Elle demeure aussi présente dans les discours des grands de l’Europe actuelle. En effet, lors de son dernier discours devant le Parlement européen, l’ancien président de la Commission, M. Jacques Delors, affirmait:

²⁹⁷ L. P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 268, p. 495.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Pour le soutien de cette thèse l’auteur L.P. BOUCHARD nous renvoie à l’article de: Lucien Pierre BOUCHARD et Roch BOUCHARD, “La Souveraineté confédérative à la lumière de Spinoza” (1995) 10 *Esprit.Ibid.*

³⁰¹ D. SIDJANSKI, *op.cit.*, note 267, p. 301.

*“l’approfondissement démocratique ne peut s’opérer que grâce à l’approche fédérale en matière institutionnelle. (...) Seule l’approche fédérale peut décrire les transferts de souveraineté et leurs limites: seule, elle garantit le respect des personnalités nationales et des diversités régionales.”*³⁰²

Cette voie vers le fédéralisme ne prend pas seulement la forme de bonnes intentions. Comme nous l’avons vu, l’évolution institutionnelle, observée à l’intérieur de plusieurs pays membres, tend à s’orienter vers une forme d’organisation fédérative, ou à tout le moins régionale ou décentralisée. En effet, des États tels que la Belgique, l’Espagne, l’Italie, la France, le Portugal et, tout récemment, l’Angleterre, avec son projet de décentralisation en faveur de l’Écosse et du Pays de Galles, sont des preuves tangibles de la volonté de répartir les compétences à tous les niveaux pour donner à chacun les outils nécessaires pour s’affirmer. Comme le mentionne fort justement le professeur Sidjanski, cette situation consiste en “autant de signes d’une lente marche vers le fédéralisme bâti désormais à la fois sur les États membres et sur les Régions”.³⁰³

La promotion des diversités nationales et régionales se manifeste également au niveau communautaire. En effet, avec le temps et surtout depuis Maastricht, le vocabulaire communautaire s’est enrichi de termes visant à mettre en valeur les diversités des composantes européennes, que ce soit par “l’Europe des cultures”, “l’Europe des nations” ou “l’Europe des Régions”. Ainsi, “il s’agit bien moins pour les membres d’uniformiser que d’adjoindre les intérêts et les valeurs qu’ils ont en commun, tout en munissant de structures centrales propres à garantir les richesses historiques, sociales et culturelles de leur identité respective.”³⁰⁴

Dès lors, loin de vouloir anéantir tout sentiment national ou de constituer un terrain d’uniformisation, le fédéralisme, tel que conçu par les communautaires, se veut une voie permettant de préserver et de promouvoir les diversités nationales et régionales. En effet, tel que rapporté précédemment, les dires de Denis de Rougemont en 1957, et de Jacques Delors, quarante ans plus tard, ne peuvent être plus explicites à ce sujet. L’Europe fédérale semble donc être la voie de l’avenir, mais surtout une voie vers laquelle les régions constitueront un puissant facteur d’intégration dans la mesure où elles assumeront les compétences qui leur reviennent et ce, en étroite collaboration avec les États et l’Union. Toutefois, aussi paradoxal que cela puisse paraître,

³⁰² Marcel SCOTTO, “Les adieux de M. Delors au Parlement européen”, Paris, *Le Monde*, 21 janvier 1995.

³⁰³ D. SIDJANSKI, *op. cit.*, note 267, p. 291.

³⁰⁴ L.P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 288.

il est important de jauger le niveau de décentralisation en faveur des régions. En effet, deux dangers sont à éviter.³⁰⁵ Les régions ne doivent voir, en cette voie, un moyen pour mener leur combat et pouvoir ainsi devenir des interlocuteurs directs et exclusifs de la Communauté. Cette situation créerait une paralysie³⁰⁶ qui donnerait raison aux détracteurs de la thèse fédéraliste. Le respect de l'existence de la composante étatique doit donc être accepté. En outre, un accent trop marqué sur l'identité culturelle risque d'envenimer les conflits latents entre certaines régions de l'Europe et créer un nationalisme régionaliste favorisant l'isolationnisme et mettant en danger la poursuite de l'intégration européenne.³⁰⁷

B) L'ébauche d'un projet fédéraliste

Dans son ouvrage, l'auteur C. Du Granrut reprend les propos du Professeur Onida de l'Université de Milan, que ce dernier a tenu lors d'un colloque sur la "Dé démocratie et le Fédéralisme en Europe" en 1994.³⁰⁸ Le professeur nous propose une architecture fort intéressante de la future Europe dans laquelle les régions se voient reconnaître une place de choix. En effet, par l'application du Fédéralisme et du principe de subsidiarité, la Région acquerrait un statut constitutionnel, devenant ainsi, une institution à part entière au sein de l'Union européenne. Naîtrait alors un organe supra-national de type particulier, qui ne serait ni fédéral, ni confédéral, mais qui reposerait sur la dynamique institutionnelle de l'Union, de l'État et de la Région. Reprenons donc brièvement les propositions avancées par le professeur Onida, que l'on retrouve dans l'ouvrage ci-haut mentionné:

- Il importe, en premier lieu, d'énoncer les droits fondamentaux des citoyens européens qui seraient garantis par la création d'une Cour constitutionnelle. Les droits constitutionnels que l'on trouverait énumérés sont les mêmes que ceux que l'on retrouve dans les constitutions nationales classiques, soit la liberté, l'égalité, la pluralité culturelle et les droits des minorités ainsi que la protection de ces droits.
- La Cour constitutionnelle s'appuierait "sur les principes démocratiques qui sont à la base de l'organisation des pouvoirs dans les États membres et qui leur sont communs". On retrouve

³⁰⁵ J. CHABERT, *loc.cit.*, note 258, p. 28.

³⁰⁶ À ce sujet voir, le chapitre 3.3.3. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

³⁰⁷ À ce sujet voir, le chapitre 3.3.2. du titre 2 du présent mémoire de recherche.

³⁰⁸ C. du GRANRUT, *op.cit.*, note 74, p.191sv.

donc les principes de bases de Montesquieu, soit la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, ainsi que le partage des compétences entre l'État et ses composantes étatiques. Le principe de subsidiarité se trouve ainsi appliqué non seulement entre l'Union et les États, mais à tous les paliers décisionnels, y compris les entités infra-régionales.

- L'organisation des pouvoirs devrait légitimer la séparation des pouvoirs exécutif et législatif au moyen du suffrage universel. Cette organisation des pouvoirs laisserait les États maîtres de "larges plages d'autonomie législative et réglementaire". Quant à l'Union, elle se verrait confier les champs de compétences suivants: la politique étrangère, la défense, la sécurité, la politique économique et monétaire, la fiscalité et l'aménagement du territoire.
- De manière plus précise, pour respecter le principe de séparation des pouvoirs:
 - "le Parlement européen se verrait attribuer sa légitime compétence législative après que se soit mis en oeuvre un scrutin uniforme, prévu par la Constitution, pour l'ensemble des États-membres à partir de circonscriptions électorales."
 - Par application du principe de subsidiarité la création d'une seconde chambre est proposée. Cette deuxième chambre serait composée à la fois de représentants des États, mais également des Régions. Ainsi, à côté d'un Parlement élu siègerait une autre assemblée législative, que le Professeur Onida appelle, la "Chambre Européenne des Nationalités".
 - Quant à la Commission, elle se verra officiellement désignée en tant qu'organe exécutif responsable. À sa tête siègera un président qui sera élu par les Assemblées parlementaires. Ce dernier nommera les représentants de la Commission suivant une règle de proportionnalité entre les États membres. Non seulement la Commission devra-t-elle recevoir l'assentiment des Assemblées quant à la nomination des membres, mais elle se verra en tout temps tenue responsable devant les Assemblées. Le Conseil quant à lui verrait ses prérogatives renforcées.

Ce schéma, brièvement présenté, nous laisse entrevoir toute l'importance qui est accordée aux Régions en tant que chaînon permettant d'établir un lien direct entre les citoyens européens et l'Union européenne, pour ainsi conférer au supra-national la légitimité populaire qui lui fait défaut. En effet, on ne peut continuer l'intégration européenne sans obtenir l'approbation et l'adhésion pleine et entière des peuples qui la composent. À ce stade avancé de la construction, qui touche des

domaines sensibles, intimement liés aux identités nationales et régionales, on ne peut ignorer les voix qui se font entendre à la base même de la pyramide communautaire.

La poursuite de la construction d'un État fédéral pan-européen est bien de son temps, car l'Europe se doit de répondre au courant de globalisation qui a cours à travers la planète. Pour pouvoir échanger avec les autres forces commerciales régionales d'Asie, d'Amérique du Nord ou d'Amérique du Sud, l'Europe se doit donc d'être de taille.

3.3. PERSPECTIVES: LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES SUITE À LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Pour trouver les indices nous permettant d'opter en faveur de la juste voie, il importe de sonder le comportement des responsables politiques, communautaires et nationaux, mais surtout de l'opinion publique. D'emblée, écartons la renationalisation, qui bien qu'étant soutenue par de fervents et virulents supporteurs, ceux-ci ne représentent pas moins une minorité. Examinons donc l'option confédérative et fédérative d'une Union européenne.

En ce qui à trait à cette dernière solution, plusieurs éléments semblent venir freiner l'interprétation à vocation fédérale que l'on assigne au TUE. En effet, les vifs débats qui ont eu lieu en Allemagne, en France et au Danemark, lors de la ratification du Traité de Maastricht, sont des signes évidents de la résistance de l'opinion publique face à tout débordement en faveur d'une interprétation élargie du TUE. L'échec du référendum norvégien relatif à l'adhésion à l'Union européenne constitue une autre réponse réfractaire aux soi-disant velléités fédéralistes de ce Super-État. Cette peur se dénote également à travers les diverses clauses "d'opting out" invoquées par certains États membres. Bref, si l'on considère que l'Union, pour poursuivre son intégration et obtenir sa légitimité, doit gagner l'assentiment des citoyens d'Europe, le projet d'une structure fédérale, bien qu'on y tende fortement, ne reçoit pas encore l'approbation finale.

Dès lors, il semblerait que le processus d'intégration trouverait une solution réaliste dans une "tentative confédérative". En effet, en supposant que cette hypothèse soit la bonne, l'auteur, L.P. Bouchard, dans ses considérations d'ordre général, évalue ainsi cette option:

*"Un tel dessein correspondrait mieux à la culture politique des Européens; il épouserait plus adéquatement leur imaginaire politique fondé sur la légitimité première de l'État-nation, tout en s'appuyant sur leur attachement croissant à l'Europe."*³⁰⁹

³⁰⁹ L.P. BOUCHARD, *loc.cit.*, note 268, p. 500.

Toutefois, cette solution fait face à une autre problématique majeure de l'Union européenne: l'approfondissement. En effet, l'ajout de nouveaux membres aurait pour conséquence de paralyser le fonctionnement de cet organe confédératif. Ces considérations externes, ne pouvant être oblitérées, on retourne à nouveau à la case départ. Comment poursuivre l'intégration européenne?

Il y a fort à parier que la CIG en vienne finalement à favoriser la seule et unique option qui demeure, option qui n'en est pas vraiment une: le *statu quo*. En effet, pour plusieurs, le contexte actuel favorise l'adoption d'une telle attitude. L'expérience traumatique de la ratification du Traité de Maastricht est encore trop présente au sein de l'Union pour poursuivre plus intensément le processus d'intégration. La sagesse, guidant les partisans du *statu quo*, veut que, pour l'instant, l'application du TUE se poursuive dans les cadres établis à Maastricht. En effet, les États de par leur ratification volontaire ayant ainsi légitimé le Traité, doivent laisser le TUE faire discrètement son oeuvre intégratrice au moyen du phénomène de *spill over*.³¹⁰

Conclusion

Loin de favoriser l'immobilisme, le Traité de Maastricht constitue tout à la fois un compromis temporaire et un instrument efficace permettant de remettre à plus tard la forme institutionnelle définitive de l'Union. Les vices de structure que constituent l'application du principe de subsidiarité et le déficit démocratique ne se verront donc pas entièrement résolus de si tôt. Néanmoins, les Régions savent désormais que ce sont elles les grandes gagnantes de l'Europe de demain, tout particulièrement si le choix tend vers l'option fédéraliste. Les Régions se doivent donc d'être les interlocutrices de l'avenir pour encourager le projet ambitieux d'une intégration fédéraliste européenne.

³¹⁰ *Ibid.*

CONCLUSION

La place qu'occupent aujourd'hui les entités régionales dans l'ordre juridique de l'Union européenne résulte d'un long cheminement dont la fin du parcours reste encore à compléter. De simples objets de droit, les régions sont devenues, au cours des grands pas en avant que furent l'adoption de l'Acte Unique européen et le Traité de Maastricht, des sujets de droit.

Lors de la ratification du Traité de Rome rien ne laissait présager que l'importance économique et encore plus institutionnelle des régions au sein de la Communauté allait prendre une telle ampleur. En effet, non seulement on s'en remettait à la main invisible communautaire pour harmoniser les écarts économiques qui pouvaient exister entre les différentes régions des États membres, mais également tout portait à croire que le processus d'intégration européen se devait d'être en opposition avec le principe de décentralisation politique en faveur des entités infra-étatiques. Parler de prise en compte du régionalisme était alors vu comme un discours qualifié de folklorique, romantique, voire même anachronique. Cette attitude était particulièrement prisée par les États qui voulaient ainsi asseoir leurs compétences face aux régions et éviter de se faire gruger leurs pouvoirs déjà amoindris par leur adhésion au sein de la Communauté. Centralisme étant synonyme d'efficacité, celui-ci a donc prédominé.

Toutefois, les graves distorsions économiques qui s'accrochèrent entre les différentes régions au cours des années, menaçant ainsi la poursuite de l'intégration européenne, eurent raison de ce centralisme rigoureux. Peu à peu les régions se sont vues reconnaître des outils tant juridiques que politiques et économiques, devenant ainsi d'authentiques objets de droit ayant un rôle économique à faire valoir, ou à tout le moins à faire fructifier au sein de la Communauté. De plus, les mutations économiques et technologiques à l'intérieur du marché commun ainsi que les mouvements de globalisation qui ont cours depuis ces dernières années ont fait naître de réelles puissances économiques régionales leur donnant un statut politique et une présence économique de poids au sein de l'Union.

Intégration et régionalisme ne sont donc plus perçus comme deux processus contradictoires, mais comme étant deux idées complémentaires que l'on retrouve rassemblées à l'intérieur du principe de subsidiarité. En effet, le processus d'intégration se fait dorénavant en respectant les règles de la subsidiarité qui renforcent le rôle institutionnel des régions en favorisant la prise de décision au niveau le plus efficace prévenant, en théorie, les régions contre toutes tentations

centralisatrices de la part de Bruxelles et/ou des États. Ainsi, les régions deviennent des sujets de droit. Mais sont-elles de véritables sujets de droit ou plutôt des sujets de droit en devenir?

La seconde option semblerait la plus appropriée. En effet, comme nous l'avons fait remarquer au cours de ce mémoire, l'ordre juridique communautaire, tout en instituant des instruments décentralisateurs, maintient un système organisationnel encadrant fortement l'épanouissement du pouvoir régional, que ce soit par l'intermédiaire des normes régissant le libre marché, par la limitation de la participation effective des régions à l'élaboration du droit communautaire au niveau européen ou encore au processus d'intégration dudit droit au niveau national. Ces limites ne font que rendre plus aigu l'application du principe de subsidiarité ainsi que la resorption du déficit démocratique en faveur des régions. De plus, l'absence de consensus quant à l'atteinte d'un modèle politique supra-national, qu'il soit fédéral ou confédéral, n'assure en rien l'avenir des régions en tant que sujets de droit à part entière.

Un dernier élément, effleuré dans ce présent mémoire et pouvant faire l'objet d'une étude à lui seul, concerne l'avenir des régions face à l'élargissement prochain de l'Union. La question est cruciale, les conséquences sont énormes mais les solutions se font toujours attendre. En effet, si la place des régions repose aujourd'hui sur des assises encore fragiles, qu'advient-il lorsque l'Union se fera à vingt, à vingt-cinq, voire même à trente...

L'élargissement de 1995, le premier depuis plus de dix ans, donne un avant goût des difficultés institutionnelles auxquelles auront à faire face les États membres. Ainsi, le Parlement se trouve composé de 626 parlementaires, la Cour de Justice de 15 juges, le Comité des Régions de 222 membres, tout ceci coordonné au moyen de 9 langues officielles auxquelles se sont ajoutées le suédois et le finlandais! Pour faire face à cet élargissement, seul un léger changement a été prévu en ce qui concerne la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil qui fonctionnait jusqu'ici par ordre alphabétique. Dorénavant, la Présidence est exercée à tour de rôle par chaque État membre du Conseil pour une durée de six mois selon un ordre fixé par le Conseil statuant à l'unanimité, ordre qui se fera selon une succession harmonieuse entre les petits et les grands pays ainsi qu'entre les nouveaux et les anciens membres.

Cette légère adaptation institutionnelle semble ridicule devant l'énorme problématique qu'est l'élargissement, particulièrement lorsque les prochains pays en liste proviennent des Pays de l'Est. N'oublions pas que le système institutionnel a été conçu pour Six dont les caractéristiques

politiques et économiques s'inscrivaient dans un même moule. Il importe donc que les États s'accordent sur une réforme en profondeur de l'organisation communautaire avant tout nouvel élargissement. En effet, non seulement toute nouvelle adhésion créera-t-elle un débalancement institutionnel, rendant l'Union ingouvernable, mais un déséquilibre économique est également à prévoir compte tenu du fait que l'adhésion prochaine des Quatre pays du Groupe de Visegrad coûterait à l'Union 60 milliards d'écus par an en appliquant les règles établies pour l'aide aux régions défavorisées.

Néanmoins, l'attitude qui se dégage chez certains États membres et citoyens européens semble peu enclainte à un approfondissement de l'Union. En effet, les réticences manifestes de l'électorat lors de la ratification du Traité de Maastricht ainsi que les résultats peu probants lors des CIG montrent une certaine timidité à entreprendre une véritable réforme institutionnelle. La progression de l'Union ne semblant pas passer par l'approfondissement, l'élargissement apparaît donc, pour certains, comme l'alternative pour faire avancer l'Union ou encore, une bonne excuse pour maintenir le statut quo répondant ainsi aux vœux secrets de certains britanniques.

Pour concilier les tenants de l'approfondissement *versus* ceux de l'élargissement, différentes théories ont été proposées dites "des cercles concentriques", "du noyau dur" ou encore "de l'Europe à la carte". À quelques différences près, ces théories privilégient la création d'un cercle central de pays membres qui voudraient et pourraient aller plus loin dans la coopération (monnaie, économie, défense...) montrant ainsi la voie aux autres États membres ne voulant pas ou ne pouvant pas aller plus loin. Ainsi, on créerait diverses catégories d'États membres ayant des statuts institutionnels particuliers et un poids politique varié. Dès lors, on ne peut qu'anticiper les effets que ces rythmes d'intégration différenciés produiront sur les régions si une telle hétérogénéité prenait place entre les États membres de l'Union!

Il est vrai que les Régions sont devenues avec le temps des sujets de droit mais il reste à savoir si les prérogatives qui les caractérisent actuellement sont assez ancrées dans l'ordre juridique communautaire pour assurer leur pérennité dans le processus d'intégration qui aura cours au tournant du prochain siècle.³¹¹

³¹¹ La rédaction du présent mémoire a pris fin le 5 juin 1997. Les événements postérieurs à cette date n'ont donc pas été considérés.

BIBLIOGRAPHIE

LOIS ADOPTÉES PAR LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE

- ◆ Legge n°86/1989: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, *GURI* 1989, n°58.
- ◆ Legge n°183/1987: coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenance dell'Italia alla Communauté Européenne et adeguamento dell'ordinamento interne agli atti normativi comunitari, *GURI* 1987, n°109.

RÈGLEMENTS DU CONSEIL DES MINISTRES

- ◆ *Règlement n°1164/94*, J.O.C.E. N°L 130, 25 mai 1994.
- ◆ *Règlement n°2080/93*, J.O.C.E. N°L 193, 31 juillet 1993.
- ◆ *Règlement-cadre n°2081/93*, J.O.C.E. N°L 193, 31 juillet 1993.
- ◆ *Règlement-cadre n°2052/88*, J.O.C.E. N°L 185 du 15 juillet 1988.
- ◆ *Règlement n°4254/88*, J.O.C.E. N°L 374 du 31 décembre 1988.
- ◆ *Règlement n°4253/88*, J.O.C.E. N°L 374 du 31 décembre 1988.
- ◆ *Règlement n°2088/85*, J.O.C.E. N°L 197 du 27 juillet 1985.
- ◆ *Règlement n°1787/84*, J.O.C.E. N°L 169 du 28 juin 1984.
- ◆ *Règlement n° 214/79*, J.O.C.E. N°L 35 du 9 février 1979.
- ◆ *Règlement n° 724/75*, J.O.C.E. N°L 73 du 21 mars 1975.

JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- ◆ *Italie c. Commission*, C.J.C.E. 21 mars 1991, Aff. C303/88, Rec. p. 1433.
- ◆ *Italie c. Commission*, C.J.C.E. 21 mars 1991, Aff. C305/89, Rec. p. 1603
- ◆ *Du Pont de Nemours Italiana Spa. c. Unita Sanitaria Locale No.2 di Carrera*, C.J.C.E. 20 mars 1990, Aff. C21/88, Rec.p. 889.
- ◆ *France c. Commission*, C.J.C.E. 14 février 1990, Aff. C301/87, Rec. p. 307.
- ◆ *Commission c. République italienne*, C.J.C.E. 19 mars 1984, Aff. 199/85, Rec. p. 1039.
- ◆ *Commission c. République italienne*, C.J.C.E. 11 juillet 1984, Aff. 130/83, Rec. p. 2849.
- ◆ *Philip Morris c. Commission*, C.J.C.E. 17 septembre 1980, Aff. 730/79, Rec. p.2687.
- ◆ *Simmenthal*, C.J.C.E. 9 mars 1978, Aff. 106/77.
- ◆ *Dassonville*, C.J.C.E. 11 juillet 1974, Aff. 8/74, Rec. p. 837.
- ◆ *Commission c. Royaume de Belgique*, C.J.C.E. 5 mai 1970, Aff. 77/69, Rec. p. 237.

JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ITALIENNE

- ◆ *Regione Toscana c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, C.C., arrêt n°448 du 12 octobre 1990, p. 1027.
- ◆ *Provincia di Bolzano c. Presidente del Consiglio dei Ministri*, C.C., arrêt n°389 du 11 juillet 1989, p. 404.
- ◆ *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Presidente del Consiglio dei Ministri*, C.C., arrêt n°1031 du 15 novembre 1988, p. 501

DOCTRINE

- ◆ ALLAIS M., *L'Europe face à son avenir*, Paris, Robert Laffont, 1991, 309p.
- ◆ ALLAIS M., *Combats pour l'Europe 1992-1994*, Paris, Clément Juglar, 1994, 525p.
- ◆ AGOSTINI V., MATTIONI A., “Italie: le régime juridique des régions en droit interne” in *Les régions de l'espace communautaire* (sous la direction de Jean Charpentier et de Christian Engel), Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, 281p.
- ◆ AURIAD' G., “L'administration italienne et l'intégration européenne” in *Administrations nationales et intégration européenne* (sous la direction de Charles Debbasch), Paris, Editions du CNSR, 1987, 232p
- ◆ BRITTAN L. , *L'Europe qu'il nous faut*, Paris, Plon, 1994, 261p.
- ◆ BUCHANAN J., *Europe's Constitutional Future*, London, IEA, 1990, 146p.
- ◆ BUZELAY A., HANNEQUART A., *Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne*, Paris, Economica, 1994, 158p.
- ◆ CARTOU L., *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, 1994, 648p.
- ◆ CHARPENTIER J., ENGEL C., *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, 281p.
- ◆ CONSTANTINESCO V., “Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'Union européenne” in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, 556 p.
- ◆ CONSTANTINESCO V., KOVAR R., JACQUÉ J.P., SIMON D., *Traité instituant la CEE*, Paris, Economica, 1992, 1648p.
- ◆ CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D., *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Économica, 1995, 1000p.
- ◆ CORDINI G., “L'Italie: problèmes régionaux et essais de solutions institutionnelles” in *Les politiques régionales en Europe* (sous la direction de Dusan Sidjanski, Charles Ricq), Lausanne, Éditions régionales européennes, 1985, 476.
- ◆ DARNE J., CLAVERANNE J.P., *Cette Europe dont on parle*, Paris, CREPFI ,1990, 279p.
- ◆ DEBBASCH C., “L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales” in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, 556p.
- ◆ DEWOST J.L., “La Commission ou comment s'en débarrasser?” in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, 181.
- ◆ DOUTRIAUX Y., *Politique régionale de la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, 127p.
- ◆ ESCARRAS J.-C., “L'Italie un État régional?” in *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe* (sous la direction de Christian Bidégaray), Paris, Economica, 1992, 204p.
- ◆ GASOLIBA I BÖHM A. C., *Les régions et la construction européenne*, Montréal, Collection “Études européennes” de la Chaire Jean Monnet de l'Université de Montréal, 1995, 31p.

- ◆ GRANRUT du C., *Europe, le temps des régions*, Paris, L.G.D.J., 1994, 195p.
- ◆ GRANRUT du C., *Europe, le temps des régions (2e édition)*, Paris, L.G.D.J., 1996, 218p.
- ◆ GUCHET Y., *Les systèmes des politiques des pays de l'Union Européenne*, Paris, Armand Colin, 1994, 431p.
- ◆ HENRI P., TRINKA H., *Les régimes politiques de l'Europe des Douzes*, Paris, Éditions Eyrolles, 1990, 230p.
- ◆ LAFONT R., *La Nation, l'État, les Régions*, Paris, Berg International Editeurs, 1993, 229p.
- ◆ LAMBINET M., *Les pouvoirs régionaux en question: structures régionales et régionalismes dans les pays de la Communauté économique européenne*, Rimouski, Cahiers du GRIDEQ, 1993, 385p.
- ◆ LESLIE P., *La Communauté européenne: un modèle politique pour le Canada?*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991, 53p.
- ◆ LODGE J., *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, St Martin's Press, 1993, 403p.
- ◆ LOUIS J.-V., *L'ordre juridique communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1993, 241p.
- ◆ LUCIANI M., "Italie" in *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe* (sous la direction de Jean-Claude MASLET, Didier MAUS), Paris, La Documentation Française, 1992, 235p.
- ◆ MAILLET P., *Trois défis de Maastricht*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- ◆ MANIN P., *Les Communautés européennes*, Paris, Pedone, 1993.
- ◆ MARITAIN J., *L'Europe et l'idée fédérale*, Campin, Ed. Mame, 1993, 182p.
- ◆ MATTERA A., *Le marché unique européen (ses règles, son fonctionnement)*, Paris, Jupiter, 1990, 775p.
- ◆ MÉHEUT M., *Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine?*, Paris, Ed. Kimé, 1994, 200p.
- ◆ MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L., *Politique publique en Europe*, Paris, Édition de L'Harmattan, 1995, 204p.
- ◆ NONON J., CLAMEN M., *L'Europe au pluriel*, Paris, Dunod, 1993, 282p.
- ◆ OBERDOFF H., *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, Paris, La Documentation française, 1994, 246p.
- ◆ POLA G., MARCOU G., BOSCH N., *Investissements publics et régions: le rôle des différents niveaux de collectivités publiques dans six régions fortes d'Europe*, Paris, Éditions de L'Harmattan, 1994, 303p.
- ◆ PRATE A., *Quelle Europe?*, Paris, Julliard, 1991, 456p.
- ◆ REYNAUD C., SID AHMED A., *L'avenir de l'espace méditerranéen*, Paris, Publisud, 1991, 985p.
- ◆ RIDEAU J., "Le système institutionnel communautaire et les formes des États membres" in *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe* (sous la direction de Christian Bidégaray), Paris, Economica, 1992, 204p.

- ◆ RIGALDIES F., *Le Traité de Maastricht: des Communautés à l'Union Européenne*, Montréal, Éditions Thémis, 1994, 121p.
- ◆ SBRAGIA M. A., *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington (D.C.), The Bookings Institution, 1991, 303p.
- ◆ SIDJANSKI D., *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, 440p.
- ◆ SIMON D., "Les exigences de la primauté du droit communautaire: continuité ou métamorphose?" in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, 556p.
- ◆ WILLIAM M. A., *The European Community*, Oxford, Blackwell, 1994, 263p.

PÉRIODIQUES

- ◆ AUBY J.F., "L'Europe des Régions" (1990) 3 *A.J.D.A.* 208.
- ◆ AZMANOV P., "Plus loin de Rome, plus près de l'Europe" (1992) 67 *Europ* 50.
- ◆ BASSOT E., "Le Comité des Régions: régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire" (1993) 371 *R.M.C.* 729.
- ◆ BIANCHI P., "La réorientation des politiques structurelles de la CEE" (1991) 350 *R.M.C.* 599.
- ◆ BIANCARELLI J., "La Communauté et les collectivités locales" (1988) 48 *R.F.A.* 557.
- ◆ BIANCARELLI J., "La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe" (1991) 60 *Revue française d'administration publique* 515.
- ◆ BIANCARELLI J., "La dynamique institutionnelle" (1991) 12 *A.J.D.A.* 835.
- ◆ BIANCARELLI J., "La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe" (1993) 2.346 *Problèmes économiques* 5.
- ◆ BLANC J., "Comité des Régions: une ambition politique pour une mission démocratique" (1994) 2 *R.A.E.* 1.
- ◆ BLUMANN C., "Régimes des aides d'État: jurisprudence récente de la Cour de justice (1982-1992)" (1992) 361 *R.M.C.* 721.
- ◆ BOCQUET D., "Le déficit démocratique en Europe" (1993) 6 *Commentaires* 37.
- ◆ BODIN L., "Entre Europe et régions: la nation?" (1994) 66 *Commentaires* 333.
- ◆ BOUCHARD L.-P., "Les Quinze à la croisée des chemins" (1996) 3 *Études internationales* 485.
- ◆ BUZELAY A., "Rôle et limites des Fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale" (1996) *R.M.C.* 579.
- ◆ CHABERT J., "La vocation des régions dans l'Europe de l'an 2000" (1991) 6 *Studia diplomatica* 13.

- ◆ COLINET C., “Régionalisation et droit communautaire: le problème de l’application du droit communautaire par les régions -leçon à tirer de l’expérience italienne” (1980) 6 *Cah. de dr. eur.* 75.
- ◆ CONSTANTINESCO L.-J., “Fédéralisme européen ou fédéralisme régional” (1991) 281 *L’Europe en formation* 7.
- ◆ CURRAL J., “Le Fonds européen de développement régional des origines jusqu’à l’Acte Unique Européen” (1988) 1-2 *Cah. de dr. eur.* 39.
- ◆ DONY-BARTHOLME M., “La notion d’aide d’État” (1993) 29 *Cah. de dr. eur.* 399.
- ◆ DREVET J.-F., LANDABURU E., ANDRÉ C., “Politique régionale et intégration européenne” (1992) 17 *L’Événement européen* 65.
- ◆ DUTHEIL de la ROCHÈRE J., “Au-delà de Maastricht: le financement de la future Europe” (1995) 1 *R.A.E.* 1.
- ◆ ETHIER D., “La réforme des fonds structurels de la communauté européenne: enjeux et perspectives” (1992) 3 *Études internationales* 517.
- ◆ EZRA E., “Les politiques régionales en Europe” (1993) 21 *L’Événement européen* 71.
- ◆ FERAL P.-A., “Les incidences de l’intégration communautaire sur les collectivités territoriales françaises” (1994) 374 *R.M.C.* 53.
- ◆ FERNANDEZ MARTIN J.M., STEHMANN O., “Product Market Integration versus Regional Cohesion in the Community” (1991) 3 *E.L.R.* 216.
- ◆ FERNANDEZ PEREZ B., “Coordinación y coherencia entre política regional y política de la competencia: los incentivos regionales” (1995) 1 *Revista de instituciones europeas* 191.
- ◆ FRASER T., “The New Structural Funds, State Aids and Interventions on the Single Market” (1995) 20 *E. L. R.* 3.
- ◆ FROMONT M., “La récupération des aides versées en violation du droit communautaire” (1993) 2 *R.A.E.* 5.
- ◆ GADBIN D., “Quelle politique régionale pour la Communauté économique européenne?” (1988) 314 *R.M.C.* 68.
- ◆ GADBIN D., “Organisation des compétences et des stratégies d’intégration communautaire après le traité de Maastricht” (1995) 5 *R.D.P.* 1293.
- ◆ GALLOUL M., “Régions ambiguës dans une Europe incertaine” (1995) 34 *Science de la société* 25.
- ◆ GAYA G., “New Developments in a Continuing Story: the Relationship Between EEC Law and Italian law” (1990) 27 *CML. Rev.* 83.
- ◆ GRABAR C., “Aides d’État: Pratique décisionnelle de la Commission de la Communauté européenne (1990-1994)” (1994) 383 *R.M.C.* 665.
- ◆ GRABAR C., “Aide d’État: pratique décisionnelle de la Commission de la Communauté européenne (1990-1994) (2è partie)” (1995) 384 *R.M.C.* 36.
- ◆ HAENEL H., “L’Europe: une chance pour les collectivités locales” (1991) 60 *R.F.A.* 583.

- ◆ HOCKING B., "Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe" (1994) 3 *Études internationales* 409.
- ◆ HOOGHE L., KEATING M., "The Politics of European Union Regional Policy" (1994) 3 *Journal of European Review* 367.
- ◆ HUEGLIN T., "Better Small and Beautiful than Big and Ugly?" (1989) 3 *International Political Science Review* 209.
- ◆ KENNER J., "Economic and Social Cohesion: The Rocky Road Ahead" (1994) 1 *Legal Issues of European Integration* 1.
- ◆ KOHLER-KOCH B., "Intégration européenne: décomposition ou réémergence des États nationaux" (1995) 34 *Sciences de la société* 11.
- ◆ LE MIRE P., "Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales" (1991) 352 *R.M.C.* 785.
- ◆ LOPES-SABINO A., "Penser la constitution européenne" (1993) 367 *R.M.C.* 362.
- ◆ MAILLET P., "Note de lecture: l'Europe des Régions? Proche ou lointaine perspective?" (1994) 375 *R.M.C.* 136.
- ◆ MAILLET P., "La cohérence des politiques économiques dans une Europe différenciée: une exigence pour les nouvelles institutions" (1996) 399 *R.M.C.* 1.
- ◆ MESTRE C., PETIT Y., "La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne" (1995) 2 *RTD eur.* 207.
- ◆ MEYRONNEINC G., "Les lobbies en question: du dialogue démocratique à la suspicion d'influence" (1996) 1 *R.A.E.* 49.
- ◆ MEYRONNEINC G., "Comité des Régions: une ambition politique pour une émission démocratique" (1994) 2 *R.A.E.* 9.
- ◆ M.H., "Italian Unity Threatened?" (1996) *Europ* 6.
- ◆ OHNET J.-M., "Comité des Régions ou "comité Théodule"?" *Le Monde*, le 12 octobre 1992.
- ◆ PALARD J., "Les régions et l'Europe: économie politique et construction institutionnelle" (1995) 34 *Sciences de la société* 3.
- ◆ PARLEMENT EUROPÉEN, "Les rapports entre compétences nationales et communautaires: le principe de subsidiarité" (1993) 367 *R.M.C.* 303.
- ◆ PÉREZ GONZÁLEZ M., "Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión europea" (1994) 1 *Revista de instituciones europeas* 31.
- ◆ PIRIS J.-C., "Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces plus démocratiques et plus transparentes?" (1994) 1 *RTD eur.* 1.

- ◆ PLIAKOS A., "L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment déficit démocratique?" (1995) 3 *R.D.P.* 749.
- ◆ PUJOL J., "Vers une Europe des Régions" (1993) 21 *L'Événement européen* 83.
- ◆ QUEVIT M., "Les nouveaux défis de la politique régionale" (1993) 21 *L'Événement européen* 59.
- ◆ RAWORTH P., "A Timid Step Forwards: Maastricht and the Démocratisation of the European Community" (1994) 1 *E.L.R.* 16.
- ◆ ROSS M., "A Review of Developments in State Aids 1987-88" (1989) 27 *C.M.L. Rev.* 167.
- ◆ ROSSETTI DI VALDALBERO D., "La crise du système politique italien par des observateurs socio-politiques nationaux" (1996) 1 *Res Publica* 3.
- ◆ RUZZA C., SCHMIDTKE O., "The Making of Lombard League" (1992) 90 *Telos* 57.
- ◆ SACCO G., "Italie: les trois vies des ligues régionales" (1993) 1 *Politique étrangère* 155.
- ◆ SCOFFONI G., "Les relations entre le parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la communauté" (1992) 1-2 *Cah. de dr. eur.* 22.
- ◆ SCOTT A., PETERSON J., MILLAR D., "Subsidiarity: A Europe of the Regions v. the British Constitution?" (1994) 1 *Journal of Common market Studies* 47.
- ◆ SCOTT J., MANSELL W., "European Regional Development Policy: Confusing Quantity with Quality" (1993) 2 *E. L. R.* 87.
- ◆ SCOTTO M., "Les adieux de M. Delors au Parlement européen", *Le Monde*, 21 janvier 1995.
- ◆ SÉCHÉ J.-C., "La nouvelle réglementation des fonds structurels (2è partie)" (1991) 328 *R.M.C.* 277.
- ◆ SIMON D., "La responsabilité de l'État saisie par le droit communautaire" (1996) 7-8 *A.J.D.A.* 489.
- ◆ SLOT P.J., "Procedural Aspects of State Aids: the Guardian of Competition versus the Subsidy Villains?" (1990) 27 *C.M.L.Rev.* 741.
- ◆ STEPHANOU C., "L'Union européenne et les analogies fédérales et confédérales" (1995) 1 *R.A.E.* 1.
- ◆ STROZZI G., "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes" (1994) 3 *RTD eur.* 373.
- ◆ TIZZANO A., "L'influence du droit administratif communautaire sur le droit administratif italien" (1996) *A.J.D.A.* 129.
- ◆ VAUCHER M., "Réalité juridique de la notion de région communautaire" (1994) 4 *RTD eur.* 525.
- ◆ VALLE GALVEZ A., "La cohesión económica y social como objetivo de la Unión europea. Analysis y perspectivas" (1994) 2 *Revista de instituciones europeas* 341.

- ◆ VIGNES D., “L’amenuisement de la souveraineté des États membres des communautés européennes et l’intégration régionale européenne” (1994) *Studia Diplomatica* 63.
- ◆ WATHELET M., VAN RAEPENBUSCH S., “La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l’État sur celle de la Communauté ou l’inverse?” (1997) 1-2 *Cah. de dr. eur.* p. 13.
- ◆ WITTE De B., “The Reform of the European Regional Development Fund” (1986) 23 *C.M.L.R.* 419.
- ◆ ZAMPINI F., “L’Italie en amont du manquement...Un problème de compétences entre l’exécutif, le parlement et les régions” (1994) 2 *RTD eur.* 195.

PUBLICATIONS OFFICIELLES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Eurostat: Statistiques en bref: régions*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Italie: Cadres communautaires d’appui 1994-1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Allemagne: Cadres communautaires d’appui 1994-1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *La notoriété des politiques régionales en Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Évolution prospective des régions de la Méditerranée-Ouest*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Aide aux régions d’Europe*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991.
- ◆ COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Cadres communautaires d’appui 1989-1993:Italie*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991.